

**DIE VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BEDEUTUNG DER
SCHWEIZERISCHEN VERBILLIGUNGSAKTIONEN
1939 - 1949**

Dissertation

**der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der
Universität Zürich
zur Erlangung der Würde eines Doktors der Volkswirtschaft**

vorgelegt von

JOSEF MEIER

von Niedergösgen (Sol.)

genehmigt auf Antrag von
Herrn Prof. Dr. W. Bickel

DRUCK FRANZ RENGGLI + SCHWARZENBACH (SG)

1952

**DIE VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BEDEUTUNG DER
SCHWEIZERISCHEN VERBILLIGUNGSAKTIONEN
1939 - 1949**

Dissertation

**der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der
Universität Zürich
zur Erlangung der Würde eines Doktors der Volkswirtschaft**

vorgelegt von

JOSEF MEIER

von Niedergösgen (Sol.)

genehmigt auf Antrag von
Herrn Prof. Dr. W. Bickel

DRUCK FRANZ RENGGLI + SCHWARZENBACH (SG)
1952

Die Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät gestattet hierdurch die Drucklegung vorliegender Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

Zürich, den 7. Juli 1951.

Der Dekan:
Prof. Dr. G. Weiss



MEINEN LIEBEN ELTERN
IN DANKBARKEIT GEWIDMET



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Literaturverzeichnis	VII
Vorwort	3
I. Die Schweizerische Volkswirtschaft während des Krieges. Begründung d. Verbilligungsaktionen durch d. Bundesrat	5
II. Arten und Begriff der Verbilligung	21
1. Arten von Verbilligungsmaßnahmen	21
2. Begriff der Verbilligungsaktion	26
III. Umfang der Verbilligungsaktionen	31
1. Verbilligung einzelner Waren	32
a. Brot und Teigwaren	32
b. Milch und Milchprodukte	37
c. Verbilligung der Futtermittel	40
d. Verbilligung anderer Nahrungsmittel	42
2. Gesamter Verbilligungsaufwand des Bundes 1940 - 1949	44
IV. Auswirkungen der Verbilligungsmaßnahmen	47
A. Finanzwirtschaftliche Auswirkungen	47
1. Öffentliche Ausgaben und Verbilligung	47
2. Bundesbeiträge und Verbilligung	53
3. Verbilligung und Steuern	58
4. Inflation und Verbilligung	62
B. Auswirkungen auf die Lebenshaltung	68
1. Einfluß der Verbilligungsmaßnahmen auf die Preise	68
2. Einfluß der Verbilligung auf den Lebenskostenindex	82
3. Verbilligung als Mittel der Lohnpolitik	86
4. Bedeutung der Verbilligungsmaßnahmen für das Familienbudget gemäß Haushaltrechnungen	97

5. Nahrungsmittelversorgung und -Verbrauch	103
a. Brot	105
b. Milch	107
c. Milchprodukte	108
d. Teigwaren, Kartoffeln, Schweinefleisch	109
e. Eier und Fleisch	110
6. Einfluß der Verbilligung auf die Einkommensverteilung	111
C. Auswirkungen auf Produktion und Wirtschaftslage	116
1. Beeinflussung der Produktion durch die Verbilligung	116
a. Auswirkungen auf die Arbeits- und Sparfähigkeit	116
b. Auswirkungen auf den Arbeits- und Sparwillen	117
c. Ablenkung von Produktivkräften nach Art und Standort ihrer Verwendung	120
2. Verbilligungsmaßnahmen und Wirtschaftslage	121
V. Schlußbetrachtung	126

LITERATURVERZEICHNIS

- Ammon A.: Probleme der Kriegswirtschaft, Zürich 1942.
- Grundsätze der Finanzwissenschaft, Bern 1947.
- Zur Grundlegung einer Theorie der öffentlichen Gemeinwirtschaft, in Festgabe für Dr. H. Schorer, Bern 1947.
- Baer Jul. & Co., bearb. v. Halpérin J.: Politik und Wirtschaft in den Entscheidungsjahren, Bern 1947.
- Beitrag zur Frage des existenzminimalen Bedarfes, Sonderheft 44 der Volkswirtschaft, Bern 1943.
- Bericht des Bundesrates zu den Rechnungen und Bilanzen des Eidgenössischen Ernährungsamtes 1914 - 1918, Bern 1921.
- Bericht des Schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung (zit. Geschäftsbericht d. Bundesrates).
- Bernet F.: Inflationsverhütung und Lohnpolitik, in SZVS 76. Jg. 1940.
- Beuttner P.: Die Preiskontrolle vom Standpunkt des Detailhandels, Solothurn 1940.
- Bickel W.: Die Steuer als Instrument des Einkommens- und Vermögensausgleichs, in Probleme der öffentlichen Finanzen und der Währung, Festgabe für Eugen Großmann, Zürich 1949.
- Billeter E.: Der Lebenskostenindex und seine Problematik, in Zürcher Statist. Nachrichten, 26. Jg. 1949.
- Böhler E.: Das Preis- und Lohnproblem in volkswirtschaftlicher Beleuchtung, Referat, Zürich 1941.
- Bericht über die Tätigkeit des paritätischen Stabilisierungsausschusses der wirtschaftlichen Spitzenverbände, in SZVS 86. Jg. 1950.
- Böhler E. und Dütschler H.: Grundsätze der schweizerischen Wirtschaftspolitik in Kriegszeiten, in SZVS 76 Jg. 1940.
- Bosshardt A.: Die Kaufkraftparität des Frankens und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz, in Überbeschäftigung und Frankenparität, Heft 7 der Veröffentlichungen des Instituts für Außenwirtschafts- und Marktforschung an der Handelshochschule St. Gallen, St. Gallen 1947.
- Botschaften und Berichte des Bundesrates im Bundesblatt (zit. BBl.).
- Botschaften des Bundesrates zu den Eidg. Staatsrechnungen.
- Botschaften des Bundesrates zum Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft (zit. Budgetbotschaft).
- Bresciani-Turroni C.: Einführung in die Wirtschaftspolitik, Bern 1948.

- Brotpreisverhältnisse, Die, in der Schweiz, Sonderheft 1 der „Wirtschaftlichen und Sozialstatist. Mitteilungen“, hg. v. EVD, Bern 1928.
- Bühler T.: Deutsche Sozialwirtschaft, Stuttgart 1940.
- Bulletin, Amtl. Stenographisches, der Eidg. Räte (zit. Sten. Bull.).
- Dalton H.: Einführung in die Finanzwissenschaft, Berlin 1926.
- Finanzdepartement: Notizen über den Vortrag vom 3. 10. 1949 über die Verbilligungspolitik (nicht veröffentlicht).
- Fisher A. G. B.: Fortschritt und soziale Sicherheit, Bern 1947.
- Fleisch A.: Ernährungsprobleme in Mangelzeiten, Basel 1947.
- Gasser E. F.: Steuern ohne Steuerbudget? in Probleme der öffentlichen Finanzen und der Währung, Festgabe für Eugen Großmann, Zürich 1949.
- Gavronski V.: Staatsgewalt und Volkswohlfahrt, Bern 1949.
- Gewerkschaftsbund, Schweizerischer: Berichte des Bundeskomitees.
- Geyer E.: Steuerpolitik und Konjunkturpolitik, in Probleme der öffentlichen Finanzen und der Währung, Festgabe für Eugen Großmann, Zürich 1949.
- Großmann E.: Gedanken über die Finanzpolitik in der reinen Demokratie, Bern 1948.
- Haene M.: Welchen Einfluß hat die Gestaltung der ausländischen Preise auf das schweizerische Preisniveau? in SZVS 76. Jg. 1940.
- Haushaltsrechnungen von Familien unselbständig Erwerbender 1936 - 1938, Sonderheft 42 der Volkswirtschaft, Bern 1942.
- Für die folgenden Jahre sodann laufend in der „Volkswirtschaft“, spez. 1945 - 1948 22. Jg. 1949, Hefte 6, 9, 11.
- Hayek F. A.: Der Weg zur Knechtschaft, Erlenbach - Zch. 1945.
- Jahrbuch, Landwirtschaftliches, der Schweiz.
- Jahrbuch, Statistisches, der Schweiz.
- Jahresberichte der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), Basel.
- Iklé M.: Außenwirtschaftliche Aspekte der konjunkturellen Überbeschäftigung, in Überbeschäftigung und Frankenparität, Heft 7 (siehe Bosshardt), St. Gallen 1947.
- Imfeld E.: Staatliche Preiskontrolle, Art. im Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. 2, S. 265, Bern 1939.
- Jöhr W. A.: Interventionismus, Art. im Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. 1, S. 622, Bern 1939.
- Die Nachkriegsdeflation, Heft 3 der Veröffentlichungen des Instituts für Außenwirtschafts- und Marktforschung an der Handelshochschule St. Gallen, St. Gallen 1945.

- Käppeli und Riesen: Die Lebensmittelversorgung in der Schweiz unter dem Einflusse des Weltkrieges 1914 - 1922, im Landwirtschaftlichen Jahrbuch der Schweiz, 40. Jg. 1926.
- Kellenberger E.: Teuerung und Löhne, in SZVS 76. Jg. 1940.
- Keller T.: Die Gefahren des Preiszerfalls, Zug 1943.
- Kommission für Konjunkturbeobachtung und Preisbildungskommission: Thesen über die Maßnahmen zur Inflationsverhütung in der Schweiz, in SZVS 76. Jg. 1940.
- Koulis J.: Die öffentlichen Ausgaben als volkswirtschaftliche Erscheinung, Frankfurt 1948.
- Kriegswirtschaft, Schweizerische 1939 - 1948, hg. v. EVD, Bern 1950.
- Kriegswirtschaft, Die, der Stadt Zürich 1939 - 1948, Zürich 1950.
- Küng E.: Der Interventionismus, Bern 1941.
- Allgemeine Kosten- und Preissenkung? Heft 6 der Veröffentlichungen des Instituts für Außenwirtschafts- u. Marktforschung an der Handelshochschule St. Gallen, St. Gal. 1946.
- Landesring, Handbuch für den, 4. Ausgabe, Zürich 1950.
- Laufenburger Henry: Finances comparées, Paris 1947.
- Leugger J.: Beitrag zum Problem der Subventionen und zur Ausgabenlehre, in Festgabe für Dr. H. Schorer, Bern 1947.
- Lohnbegutachtungskommission: Schlußbericht über die kriegsbedingte Tätigkeit (wo auch die weiteren Veröffentlichungen der LBK zitiert sind), in VW 19. Jg. 1946.
- Lorenz J.: Das Problem der Lebenskosten und Lebenskostenmessung, in SZVS 78. Jg. 1942.
- Marbach F.: Entstehung, Aufgabe und Arbeit der Eidg. Lohnbegutachtungskommission, Heft 6 der Schriftenreihe des Aufklärungsdienstes d. Eidg. Zentralstelle für Kriegswirtschaft, Bern 1944.
- Marbach F. und Haene M.: Gutachten zuhanden des EVD zur Frage des Abbaues der Verbilligungssubventionen (nicht veröffentl.), Bern 1948.
- Migros-Genossenschaftsbund: Rechenschaftsberichte.
- Pfeil P.: Spartätigkeit und Vorsorge des Schweizervolkes, in „Die Schweiz“, Jahrbuch d. Neuen Helvetischen Gesellschaft 1945.
- Preisbildungskommission: Über die Beeinflussung der Preisbildung, speziell von der Geldseite her, in VW 13. Jg. 1940.
- Preiskontrolle: Besprechungen über die Sicherung der Kaufkraft des Franken und Abbau der Verbilligungssubventionen vom 14. Juni 1948 (vervielfältigte Exemplare), Montreux-Territet.
- Röpke W.: Civitas humana, Erlenbach-Zh. 1944.

- Saitjew M.: Der Interventionismus, in Festgabe für Fritz Fleiner, Zürich 1937.
- Schneebeli P.: Die Lebensmittelversorgung in der Schweiz während des Krieges 1939 - 1945, Diss. Neuenburg 1948.
- Seemann W.: Die Beschränkung der Ausgaben, im besondern das Subventions-Problem, in der Finanzreform, Heft 11 der Veröffentlichungen der schweizerischen Verwaltungskurse an der Handelshochschule St. Gallen, Einsiedeln 1948.
- Sieber H.: Die Preisausgleichskassen als Mittel der staatlichen Preispolitik, in SZVS 81. Jg. 1945.
- Sozialdemokratische Partei der Schweiz: Geschäftsberichte.
- Sozialpolitik, Die, des Bundes. Heft 8 der Schriftenreihe des Aufklärungsdienstes der Eidgenössischen Zentralstelle für Kriegswirtschaft, Bern 1945.
- Staatsrechnungen, Eidgenössische 1939 - 1949.
- Statistische Quellenwerke der Schweiz, spez. Bundessubventionen und gesetzliche Anteile. (zit. St.Q.W.).
- Stäuber W.: Preiszuschläge, Art. im Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. 2, S. 267, Bern 1939.
- Sträuli D.: Die Auswirkungen der Lebensmittelverbilligung auf die Haushaltsausgaben in Angestellten-, Beamten- und Arbeiterfamilien, in SZVS 86. Jg. 1950.
- Vauthier H. R.: Verbilligungsaktionen, ein Mittel schweizerischer und ausländischer Preispolitik. Diss. Bern, Biel 1949.
- Weber M.: Thesen zur Lohnpolitik in der Kriegszeit, in SZVS 76. Jg. 1940.

Zeitschriften:

- Gewerkschaftliche Rundschau, Monatsschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, Bern.
- Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik (zit. SZVS), hg. v. Schweiz. Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft, Bern.
- Die Volkswirtschaft (zit. VW), Wirtschaftliche, Sozialstatistische und Arbeitsrechtliche Mitteilungen, hg. v. EVD, Bern.
- Wirtschaft und Recht, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsrecht mit Einschluß des Sozial- und Arbeitsrechtes, Zürich.
- Wirtschaftspolitische Mitteilungen, hg. v. d. Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft, Zürich.

Der Eisenbahner, Zeitung des Schweiz. Eisenbahnerverbandes, Bern.
Schweiz. Metall- und Uhrenarbeiterzeitung, offizielles Organ d. Schweiz.
Metall- und Uhrenarbeiter-Verbandes, Bern.

Neue Zürcher-Zeitung (zit. NZZ).

Im Text verwendete Abkürzungen :

BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit.
EGV	Eidgenössische Getreideverwaltung.
EKKE	Eidg. Kommission für Kriegsernährung.
EVD	Eidg. Volkswirtschafts-Departement.
LBK	Lohnbegutachtungskommission.
Mio.	Millionen.
NR	Nationalrat.
SR	Ständerat.

**DIE VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BEDEUTUNG DER
SCHWEIZERISCHEN VERBILLIGUNGSAKTIONEN
1939 - 1949**

VORWORT

In jeder Volkswirtschaft vollzieht sich eine unablässige Auseinandersetzung über die Wirtschaftsordnung. Dabei geht es vor allem um die Abgrenzung zwischen der Individualsphäre und den Ansprüchen der Gemeinschaft. In den letzten Jahrzehnten ist das Gemeinschaftsbewußtsein immer mehr in den Vordergrund gestellt worden. Auf allen Wirtschaftsgebieten setzte sich immer mehr Zentralismus und Wille zur Vereinheitlichung durch, deren Träger bald die Zentralgewalt, bald die durch Zusammenschluß auf Besserstellung Hoffenden waren.

Diese ohnehin fortschreitende Tendenz, daß der Staat in immer weitere Gebiete des Wirtschaftslebens regelnd, ordnend, ausgleichend und einschränkend eingreift, mußte durch den Krieg mit all seinen neuartigen Problemen und Aufgaben gewaltig an Boden gewinnen. Wo einen die Verhältnisse täglich vor völlig neue Situationen stellten, die rasches, entschlossenes Handeln erforderten, blieb für andere als autoritative Maßnahmen der Zentralbehörden oft gar keine Wahl. Diesen Erfordernissen Rechnung tragend, hatten die Eidg. Räte durch den Bundesbeschluß vom 30. August 1939, den sog. Vollmachtenbeschluß, dem Bundesrate Auftrag und Vollmacht

erteilt, die zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Auf Grund dieses Bundesbeschlusses hatte der Bundesrat die kriegswirtschaftlichen Organisationen ins Leben gerufen, die uns, unter den schwierigen Verhältnissen der Kriegs- und Nachkriegszeit, das Durchhalten ermöglichten. Das bedingte allerdings weitgehende Einschränkung der persönlichen Freiheit und Unterordnung aller unter das gemeinsame Ziel.

In dieser Arbeit soll die Bedeutung der Verbilligungsaktionen für die schweizerische Volkswirtschaft untersucht werden. Es handelt sich hier um Maßnahmen, die durch die kriegsbedingte Teuerung verursacht wurden und deren vollständiger Abbau immer wieder hinausgeschoben wird. Vor allem soll untersucht werden, ob die volkswirtschaftliche Bedeutung unter den sich wandelnden wirtschaftlichen Verhältnissen gleich geblieben ist und ob sich solche Maßnahmen in die wieder Platz greifende Marktwirtschaft eingliedern lassen. Manche Probleme konnten nicht restlos abgeklärt, auf andere konnte lediglich verwiesen werden, da die Auswirkungen dieser Aktionen ungemein komplex und nicht rein von andern Maßnahmen und Einflüssen zu trennen sind. Wenn diese Arbeit dennoch dazu beitragen kann, daß das Problem der Verbilligungsaktionen mehr von der volkswirtschaftlichen, als von der politischen Seite betrachtet wird, so hat sie ihren Zweck erfüllt.

Schließlich möchte ich noch allen, die mich in meiner Arbeit unterstützt und gefördert haben, herzlich danken, vor allem meinem verehrten Lehrer, Herrn Prof. Dr. W. Bickel, dann aber auch dem Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, insbesondere Herrn Dr. Mosimann, sowie Herrn Ulrich von der Eidg. Finanzverwaltung.

I. Die schweizerische Volkswirtschaft während des Krieges. Begründung der Verbilligungsaktionen durch den Bundesrat.

Die Behörden ließen von Kriegsbeginn an keine Zweifel an ihrer Entschlossenheit aufkommen, alles zu unternehmen, um die im ersten Weltkriege aufgetretenen Störungen der Volkswirtschaft und die damit zusammenhängenden sozialen Spannungen diesmal zu verhindern. Da sich damals die Teuerung weitgehend ungehemmt auswirken konnte, was vor allem die ökonomisch schwachen Schichten stark in Mitleidenenschaft zog, war 1939 der Wille allgemein, im Interesse der gesamten Volkswirtschaft die Teuerung nach Möglichkeit zu verhindern. Sofort begann die 1938 geschaffene kriegswirtschaftliche Organisation ihre Tätigkeit, wobei ihr eine dreifache Tätigkeit überbunden war¹⁾:

1. Sicherung der militärischen Bereitschaft und Verteidigungskraft.
2. Erhaltung des Lebens, der Gesundheit und der Leistungskraft der Zivilbevölkerung.
3. Sicherung der Verdienst- und Arbeitsmöglichkeiten.

Es galt somit die schwierige Aufgabe zu lösen, unter weitgehender Aufrechterhaltung der bisherigen Wirtschaftsstruktur, den neuen Erfordernissen der militärischen Landesverteidigung gerecht zu werden. Da eine fortschreitende Teuerung stets zusätzliche Probleme aufwirft, wäre der theoretisch einfachste Weg ein genereller Preis- und Lohnstop auf dem Stande vom Herbst 1939 gewesen. Diese Maßnahme kam aber für die Schweiz, die lebensnotwendig auf den Außenhandel angewiesen und auf die steigenden Importpreise keinerlei Einfluß auszuüben vermochte, nicht in Betracht. Im In-

1) Schweizerische Kriegswirtschaft, Bern 1950, S. 15.

lande selbst war eine gesteigerte Eigenproduktion anzustreben, um so die große Importabhängigkeit zu vermindern. Das aber war nur unter steigenden Gestehungskosten möglich, sodaß auch im Inlande gewisse Preiskonzessionen zugestanden werden mußten. Nachdem am 4. September 1939 der „relative Preisstop“ angeordnet worden war, durften in der Folge Preiserhöhungen nur noch mit Bewilligung der Eidgenössischen Preiskontrollstelle vorgenommen werden. Diese beachtete bei ihren Preisfestsetzungen folgende Grundsätze²⁾:

1. Billige Lager wurden mit teuren Posten zur Bildung von Mittelpreisen verwendet, oder die Lagergewinne wurden abgeschöpft und einer PAK zugewiesen.
2. Die Handelsmargen sollten in der Regel in Franken und Rappen gleich bleiben.
3. Für wichtige Artikel des lebensnotwendigen Bedarfs wurden Höchstpreise mit knappen Margen angesetzt. Zur Kompensation wurden auf Luxuswaren größere Margen zugestanden.
4. Bei allen Wirtschaftsgruppen wurden die effektiven Kosten und Mehrkosten als Preisbestimmungsfaktoren anerkannt.
5. Umsatzrückgang wurde anfänglich nicht als Kostenfaktor anerkannt, mußte dann aber doch berücksichtigt werden.
6. Gründung von 60 Preisausgleichskassen zur zeitlichen Ausebnung des Preisniveaus.

Es ist vor allem der Tätigkeit der Preiskontrolle zu verdanken, daß sich das schweizerische Preisniveau nicht übermäßig erhöhte, und damit besonders jene Schichten vor Bedrängnis und Not bewahrt werden konnten, die schon vor dem Kriege für den Lebensunterhalt gerade nur das Nötigste hatten. So haben denn die Kriegswirtschaftsbehörden gerade diesen Mitbürgern immer wieder ihre volle Aufmerksamkeit geschenkt. „Nicht wenige Bewirtschaftungsmaßnahmen wurden nach sozialen Grundsätzen noch stärker als nach wirtschaftlichen aufgestellt. — Das Bestreben, den weniger bemittelten Volkskreisen vermeidbare Opfer und Einbußen zu ersparen,

2) Bulletin der Schweiz. Bankgesellschaft, Jan. 1944 Nr. 1, S. 4 f.

gehörte zu den anerkannten Zielen der schweizerischen Kriegswirtschaft des zweiten Weltkrieges" ³⁾).

Die Versorgung der Schweiz war im ersten Kriegsjahre dank der Vorräte an Nahrungsmitteln und Rohstoffen relativ günstig, wenngleich sich die importhemmenden Wirkungen von Blockade und Gegenblockade der kriegführenden Parteien immer mehr geltend machten. Gewisse Preisaufschläge waren daher unumgänglich, zumal die stark steigenden Transport- und Versicherungskosten mehr und mehr ins Gewicht fielen. Nachdem schon bei Kriegsausbruch Zucker, Mehl, Teigwaren, Speisefette und Speiseöle, sowie Reis rationiert worden waren, erfolgte im Herbst 1940 die Rationierung tierischer Fette, sowie von Butter und Rahm. Diese Maßnahmen erfolgten einerseits im Interesse der Preistiefhaltung und andererseits um die Versorgung aller Bevölkerungskreise mit knappen, lebensnotwendigen Nahrungsmitteln sicherzustellen. Die Behörden wurden in ihren Bemühungen wesentlich unterstützt durch den Willen der gesamten Bevölkerung, für die Verhinderung von Preissteigerungen Opfer auf sich zu nehmen, das heißt, sich den notwendigen Konsumeinschränkungen zu unterziehen. Für Handel und Gewerbe andererseits bedeutete das Verzicht auf die Ausnützung sich bietender, von der Preiskontrolle zugestandener Preiserhöhungen ⁴⁾. Alle diese Bemühungen konnten aber nicht verhindern, daß der Nahrungsmittelindex Ende 1940 20 % über dem Niveau bei Kriegsausbruch lag.

Es sei hier noch an die Bestrebungen des Landesrings der Unabhängigen erinnert, die sich besonders mit den wichtigsten Nahrungsmittelpreisen befaßten. „Schon in den Richtlinien über Preispolitik im Kriege vom 26. September 1939 schlug Gottlieb Duttweiler eine Verbilligungsaktion für Unbemittelte vor für den Fall, daß sein allgemeines Preistief-

3) Schweizerische Kriegswirtschaft, Bern 1950, S. 16.

4) Duttweiler G.: Preispolitik im Kriege, in „Die Schweiz“, Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft 1942, S. 92 ff.

haltungsprogramm nicht durchgeführt werde. In der Folge hat der Landesring diese Forderung mit steigender Teuerung mehrfach wiederholt. Am 6. November 1940 wurde in einer Eingabe an das Volkswirtschaftsdepartement in aller Form der Antrag gestellt, den Ertrag der Kriegsgewinnsteuer für diesen Zweck zu verwenden" ⁵⁾). Um den Postulaten ihrer Vertreter mehr Nachdruck zu verleihen, führte die Migros ⁶⁾ im Februar 1941 private Verbilligungsaktionen für minderbemittelte Kunden ein. Diese bis 1946 durchgeführten Aktionen erlaubten den ca. 1500 Berechtigten monatlich ein gewisses Quantum verbilligter Lebensmittel zu beziehen, wobei sich der Gesamtaufwand auf 370 000 Franken belief.

Im Jahre 1941 wurde der bis anhin auf Europa lokalisierte Krieg zum Weltkrieg, was für die Schweiz das Absinken der mengenmäßigen Importe auf 56 % ⁷⁾ des Standes von 1939 zur Folge hatte. Da die mengenmäßige Ausfuhr immer noch 94 % betrug, war eine Aufzehrung der vorhandenen Reserven und Lager unvermeidlich, sodaß auch dadurch die fortschreitende Teuerung gefördert wurde. Trotz der Verschärfung der Rationierung, in die nun auch Käse und Eier einbezogen waren, stand der Nahrungskostenindex im Dezember 1941 auf 144 Punkten.

In der Herbstsession 1941 beschäftigte sich der Nationalrat, im Anschluß an einen Bericht der Vollmachtenkommission, während drei Tagen mit dem Preis- und Lohnproblem. Diesem Thema kam besonders in jener Zeit Aktualität zu, da sich die Begehren um Erhöhung der Preise bei der Preiskontrolle häuften, während die Löhne überhaupt noch nicht oder nur ganz ungenügend der Kriegsteuerung angepaßt waren. Der Lebenskostenindex stand auf 130. Besonders eingehend wurde der bevorstehende Milchpreisaufschlag von zwei Rappen

5) Handbuch für den Landesring, Zürich 1950, S. 264.

6) Geschäftsberichte der Migros AG und des Migros-Genossenschaftsbundes, speziell 1940 S. 7 und 1946 S. 9.

7) Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1949, S. 281.

pro Liter diskutiert und angefochten, zumal sich eine Brotpreiserhöhung immer weniger umgehen ließ, sofern nicht die Bundeskasse auch diese Verteuerung übernehmen sollte.

Um die Ansicht des Gesamtbundesrates darzulegen, nahm der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes, Bundesrat Stampfli, zu den aufgeworfenen Problemen Stellung⁸⁾. Der Bundesrat, führte er aus, sehe sich genötigt, dem Milchpreisaufschlag zuzustimmen, um die Milchversorgung sicherzustellen, trotzdem er sich der schwierigen Lage der Konsumenten voll bewußt sei. Die Auswirkungen der Teuerung sollten nun in erster Linie durch eine Angleichung der Löhne an die gestiegenen Lebenshaltungskosten gemildert werden. Um die Richtlinien für das Maß des Teuerungsausgleichs auszuarbeiten, sei die Lohnbegutachtungskommission gebildet worden. Besondere Aufmerksamkeit müsse den Minderbemittelten geschenkt werden, die durch die Verhältnisse in eine unverschuldete Notlage geraten waren. Um diesen Mitbürgern zu helfen, unterstützte der Bund ab November 1941 die von den Kantonen und Gemeinden durchgeführten individuellen Notstandsaktionen. Die Preiskontrollkommission vertrat die Ansicht, der sich der Bundesrat anschloß, daß zur Zeit allgemeine Verbilligungsaktionen wie die Übernahme des Milchpreisaufschlages durch die Bundeskasse nicht angezeigt seien, da noch gar nicht überblickt werden könne, welche zusätzlichen Aufgaben die Zukunft stellen werde. Bundesrat Wetter⁹⁾, der Chef des Finanzdepartementes, lenkte die Aufmerksamkeit des Rates vor allem auf die große Belastung von rund 100 Millionen Franken im laufenden Jahre allein für die Verbilligung von Brot und Futtermitteln. Aus der Verantwortung gegenüber der finanziellen Zukunft des Landes sehe er sich gezwungen, zur Zurückhaltung zu ermahnen. „Man ist so leicht geneigt, den Staat als den Dritten anzusehen, den Dritten, der bezahlt. Der Staat ist aber eben nicht der Dritte,

8) Sten. Bull. NR. 51. Jg. 1941, S. 303 ff.

9) Sten. Bull. NR. 51. Jg. 1941, S. 314 f.

sondern der Staat sind wir, wir alle miteinander. Wir alle haben die Verantwortung für seine finanzielle Existenz und wir alle haben auch die Verantwortung für die Gefahren, die ihr drohen können. Darum können und dürfen wir nicht einfach jede Verbilligungsaktion auf die Schultern des Staates abladen."

Die nachmalige Preisentwicklung hat bewiesen, wie begründet die Zurückhaltung des Bundesrates war. Die Not, wo überhaupt von solcher gesprochen werden konnte, wurde durch die individuellen Notstandsaktionen gelindert. Der Reallohn der Arbeiterschaft begann sich ab Mitte 1942 zu erholen, wenngleich von einem, auch nur annäherungsweise, Teuerungsausgleich überhaupt nicht gesprochen werden konnte. Der Tätigkeit der LBK ist es in erster Linie zuzuschreiben, daß sich der Reallohnverlust von 14 % im Jahre 1942 langsam zurückbildete, denn sie drängte überall darauf, daß sich die Arbeitgeber an die von ihr aufgestellten Teuerungszulagen hielten ¹⁰⁾.

Je mehr die Einfuhr zurückging, desto unausweichlicher war die Schweiz auf die Erzeugnisse der eigenen Landwirtschaft angewiesen. Soweit Importe noch möglich waren, mußten diese hereingenommen werden, ohne daß der Preis eine ausschlaggebende Rolle spielen durfte, denn die reale Versorgung des Landes ging allen finanziellen Erwägungen vor. Die Mehrerträge der schweizerischen Landwirtschaft wiederum unterlagen progressiven Produktionskosten, sodaß die Teuerung durch in- und ausländische Faktoren verschärft wurde. In der folgenden Tabelle sei die Verschiebung zwischen Importen und Inlandproduktion dargestellt. Dabei ist ersichtlich, daß trotz großer Anstrengungen gerade bei Brotgetreide der Importausfall nicht ausgeglichen werden konnte.

10) siehe die von der LBK aufgestellten Richtsätze in Graphik II.

Tabelle 1

Indices der Einfuhrmengen und der schweizer. Landwirtschaftserträge.

(Mengen 1939 in 1000 Tonnen = 100)

JAHR	EINFUHR		LANDWIRTSCHAFTSERTRÄGE					
	Total Weizen		Weizen	Kartoffeln	Milch	Käse	Butter	Fleisch
Mengen:								
1939	877	453	171	661	2693	52.1	26.8	16.4
1939	100	100	100	100	100	100	100	100
1940	71	82	97	133	97	105	86	100
1941	56	50	124	164	95	86	80	89
1942	50	86	124	209	87	85	67	68
1943	46	55	143	259	86	84	71	66
1944	30	17	144	260	82	81	70	61
1945	18	37	130	244	82	83	68	58
1946	64	54	117	163	83	81	73	64
1947	90	43	109	186	80	78	59	74
1948	98	87	114	173	88	97	52	71
1949	82	93	148	115	94	103	57	89

1) Durchschnitt 1936/40 = 100 Berechnet nach Stat. Jahrb. der Schweiz.

Um die gleichmäßige Verteilung der immer knapper werdenden bisher freien oder kontingentierten Nahrungsmittel sicherzustellen, wurden im Verlaufe des Jahres 1942 auch Fleisch, Brot und Milch der Rationierung unterstellt.

Die Jahre 1943 und 1944 brachten eine weitere Verschärfung des Wirtschaftskrieges, die sich in einem weiteren Absinken der schweizerischen Importe auswirkte. Desto notwendiger waren die steigenden Inlanderträge vor allem bei Weizen und Kartoffeln. Den landwirtschaftlichen Preisbegehren mußte im Interesse der Lebensmittelversorgung weitgehend entsprochen werden, wenngleich man sich bisweilen des Eindruckes nicht erwehren konnte, daß sich die Bauern ihrer Unentbehrlichkeit bewußt waren und sich dementsprechend bezahlen ließen. Als im Herbst 1943 der Milchpreis zulasten des Konsumenten um einen Rappen erhöht werden mußte, ent-

schloß sich der Bundesrat, zur Kompensation dieses Aufschlages den Brotpreis zulasten der Bundeskasse um weitere zwei Rappen zu verbilligen, da der Reallohnverlust gegenüber 1939 immer noch 12 % betrug (gemäß Industrieberichterstattung) und eine erneute Senkung der Arbeiterschaft nicht wohl zugemutet werden konnte. Nach der Volkseinkommensstatistik hatten sich die Einkommen der verschiedenen Erwerbsgruppen gegenüber 1939 (= 100) wie folgt verändert ¹¹⁾:

Lebenskosten-Index 1943	148 %
Arbeitseinkommen der unselbst. Erwerbenden	142 %
Einkommen der Landwirtschaft	201 %
Geschäftseinkommen der Selbständigen	
in Handwerk und Industrie	153 %
Unternehmungsgewinne	128 %

Bei diesem Vergleich darf nicht außer acht gelassen werden, daß die Nominaleinkommenszunahme der einzelnen Gruppenangehörigen nur dann die erwähnte Zunahme aufweist, wenn die Zahl der Beschäftigten gleich geblieben ist. Das trifft vor allem für die unselbständig Erwerbenden nicht zu, da allein schon die Fabrikstatistik 1943 gegenüber 1939 eine Zunahme von 55 000 Arbeitskräften ausweist.

Im Sommer 1944 hatte die Migros ¹²⁾ behauptet, dank billiger Einfuhren könnte der Bund den Getreidepreis so senken, daß ein Brotpreisabschlag von 10 Rappen per Kilogramm eintreten würde. In der Folge reduzierte die Migros den Preis des Ruchbrotes ab September von 50 auf 40 Rappen je Kilo. „Es ging vor allem darum, den kinderreichen Familien von der Preisseite her zu helfen. Dafür sollten die hohen stillen Reserven der EGV eingesetzt werden, die in der tiefern Bewertung der Lagervorräte liegen“ ¹³⁾. Die EGV stellte diese Behauptung in Abrede und in der Folge trat denn auch statt

11) Stat. Jahrbuch der Schweiz 1949, S. 424 ff.

12) Landesring - Handbuch, Zürich 1950, S. 45.

13) Migros - Genossenschaftsbund Rechenschaftsbericht 1944, S. 7.

der erhofften Senkung eine weitere Erhöhung des Weltgetreidepreises ein.

Das Jahr 1945 brachte das Ende des zweiten Weltkrieges. Damit rückte die Möglichkeit des Wiederaufbaus weltweiter Handelsbeziehungen, auf die die Schweiz lebensnotwendig angewiesen ist, wieder näher. Aber auch im Inlande galt es Umstellungen vorzunehmen, um den künftigen Erfordernissen gewachsen zu sein. Wie der Bundesrat die schweizerische Wirtschaftslage für die Nachkriegszeit beurteilte, geht aus den Ausführungen von Bundesrat Stampfli anlässlich der Junisession des Nationalrates hervor¹⁴⁾. Aufgabe der Preispolitik sei nach wie vor die Stabilisierung des Preisniveaus, vor allem sollen Preissteigerungen auf notwendigen Bedarfsartikeln vermieden werden. Da mit einem Rückgang der Importpreise gerechnet werden könne, dürfe eine Rückbildung der warensseitigen Teuerung nicht durch währungs- oder handelspolitische Maßnahmen verhindert werden. Für die weitere Preisentwicklung sei die Bewegung der Löhne von bestimmendem Einfluß. Die Reallohneinbuße betrage im Durchschnitt noch 8 %, wobei dieser Verlust dort noch größer sei, wo die Teuerungszulagen hinter den Empfehlungen der LBK zurückgeblieben sind. Der Wiederherstellung des Vorkriegsreallohnes komme größte Bedeutung zu. Um aber das Preisniveau nicht zu gefährden, sei der Bundesrat bereit, für die vermehrte Verbilligung notwendiger Bedarfsartikel und Lebensmittel aus der Kriegsrisikoversicherung 100 Millionen Franken einzusetzen. Der Reallohnausgleich sei also in erster Linie durch Preisreduktionen herbeizuführen, und nominelle Lohnerhöhungen sollten auf jene Lohnempfänger beschränkt bleiben, deren Lohnanpassung noch nicht die von der LBK festgelegten Richtsätze erreiche.

Gegen diese Auffassung des Bundesrates, der Reallohnausgleich sei in erster Linie durch Preissenkungen anzustreben, machten vor allem Gewerkschaftskreise Opposition: 14) Sten. Bull. NR. 55. Jg. 1945, S. 130 ff.

„Hände weg von der neuerdings von rechts propagierten Deflationspolitik. Senkung der Lebenshaltungskosten heißt Absatzstockung, Arbeitslosigkeit, Lohnabbau, Wirtschaftskrise. Deshalb fordern wir den vollen Ausgleich der Teuerung bei festem Preisstand“¹⁵⁾). Abgesehen von der volkswirtschaftlich irrigen Auffassung über das Wesen der erhofften Preisrückgänge, ist diese Stellungnahme insoweit begreiflich, als es sich bei den Gewerkschaften um ausgesprochene Interessenverbände handelt, die für die ökonomische Besserstellung ihrer Mitglieder kämpfen. Demgegenüber ist aber doch festzuhalten, daß mit Lohnerhöhungen wohl den Arbeitern, nicht aber Rentnern, Pensionierten sowie selbständig Erwerbenden hätte geholfen werden können. Da zudem der Wegfall kriegsbedingter Teuerungsfaktoren, wie die hohen Fracht- und Versicherungskosten bevorstanden und allgemein mit einem Sinken der Weltmarktpreise gerechnet wurde, drängte sich die vom Bundesrate in Aussicht genommene „Vorwegnahme der sich abzeichnenden Preisrückgänge“ geradezu auf, zumal ein nicht überhöhtes Preisniveau zur Steigerung der schweizerischen Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkte beiträgt.

Besonders aktiv setzte sich wiederum die Migros für Preisherabsetzungen ein. „Die eidgenössischen Behörden kamen, nicht zuletzt dank unserer Interventionen, bereits 1944 zur Erkenntnis, daß weitere Preissteigerungen für die Konsumenten untragbar geworden sind. So nahmen sie schließlich einen Verbilligungskredit von 100 Millionen Franken in Aussicht“¹⁶⁾). Um den Bund dann im Herbst 1945 zum Einsatz des vorgesehenen 100 Millionen-Kredites zu bringen, ging die Migros am 13. September 1945 mit den Preissenkungsaktionen voran in der Hoffnung, daß die andern Großverteiler ihrem Beispiele folgen würden. Dieser sogenannte „Plan X“ brachte auf 13 wichtigen Artikeln, besonders Brot,

15) Die Löhne müssen erhöht werden! im Eisenbahner Nr. 33; 17.8.1945.

16) Migros - Genossenschaftsbund, Rechenschaftsbericht 1945, S. 11/12.

Zucker, Fett, Öl, Teigwaren und Reis, Abschläge von 10 bis 20 Prozent. „Es besteht kein Zweifel, daß die staatliche Aktion durch die opferfreudige Haltung der Migros entscheidend beschleunigt worden ist“ ¹⁶⁾.

Am 24. Oktober 1945 ¹⁷⁾ wurden durch die Verfügung Nr. 57 des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes der Preiskontrollstelle aus dem Fonds der Kriegsrisikoversicherung 100 Millionen Franken zur Verfügung gestellt, um für lebensnotwendige Waren geeignete Preisrückbildungsmaßnahmen zu treffen. Die dadurch ermöglichten Preisermäßigungen auf den verschiedenen Nahrungsmitteln sind in der Tabelle 10 zusammengestellt. Das Ziel dieser Preissenkungen, die auf den 7. November 1945 erfolgten, war eindeutig die Wiederherstellung des Vorkriegsreallohnes, ohne daß auf die Stabilisierung des Preisniveaus verzichtet werden mußte, wie dies bei Nominalloohnerhöhungen befürchtet wurde.

Das Jahr 1946 brachte statt der erwarteten Nachkriegsdepression einen unvorhergesehenen wirtschaftlichen Aufschwung. Die große Nachfrage im Inlande, sowie die fast unbegrenzten Exportmöglichkeiten überstiegen das Angebot bei weitem, sodaß sich vor allem inlandbedingte Preisauftriebstenzen durchsetzten ¹⁸⁾. Da die unselbständig Erwerbenden mit Recht ebenfalls ihren Anteil an der günstigen Wirtschaftslage forderten, wurden die Reallöhne, wozu auch die Arbeitsmarktlage beitrug, über den Vorkriegsstand erhöht.

Da sich in der Folge das Preis- Lohnproblem immer mehr verschärfte, sah sich der Bundesrat gezwungen, die Verbilligungsaktionen weiterzuführen, trotzdem immer offener wurde, daß sich die erhofften Preisreduktionen am Weltmarkt nicht einstellen würden. Im Gegenteil, im Anschluß an die Aufhebung der Preiskontrolle in den USA stiegen die Import-

16) Migros-Genossenschaftsbund, Rechenschaftsbericht 1945, S. 11, 12.

17) Geschäftsbericht des Bundesrates für 1945, S. 413 f., sowie Schweiz. Handelsamtsblatt 1945, Nr. 251 S. 2624.

18) Geschäftsbericht des Bundesrates für 1946, S. 384 f.

preise wieder an. Bundesrat Nobs erklärte denn auch, daß es sich bei der Verbilligung der Lebensmittel handle „um eine Ausgabe, die ausgesprochen im Interesse unserer Gesamtwirtschaft und der Aufrechterhaltung unseres Preisindex liegt. — Aber es ist ganz klar, daß dieser Aufwand nur eine vorübergehende Kriegs- und Nachkriegsaufgabe sein konnte, die wieder vollständig aus unserm Budget verschwinden muß“¹⁹⁾.

Die immer weitere Wirtschaftsgruppen umfassende Hochkonjunktur führte zu einem eigentlichen Mangel an Arbeitskräften, sodaß die Arbeitgeber bereit waren, auf die steigenden Lohnforderungen einzutreten, zumal sie die erhöhten Produktionskosten relativ leicht durch Preiserhöhungen kompensieren konnten. Dadurch aber wurden die Lohnempfänger wieder um einen Teil ihres eben erzielten Reallohngevinns gebracht, was zum Anlasse neuer Lohnforderungen genommen wurde. So begann sich die Preis-Lohnspirale zu drehen, was niemandem einen wirklichen Vorteil brachte, während alle durch die mehr und mehr schwindende Kaufkraft des Frankens in Mitleidenschaft gezogen wurden.

Welche Erwägungen den Bundesrat bewogen, bei dieser Wirtschaftslage die Verbilligungsaktionen nicht einzustellen, sondern im Gegenteil noch zu erweitern, legte Bundesrat Stampfli anläßlich der Budgetdebatte des Ständerates im Dezember 1947 dar²⁰⁾. Die Einstellung der Verbilligungsaktionen würde eine Erhöhung der Preise bisher verbilligter Nahrungsmittel bedingen. Dies aber würde zu neuen Lohnforderungen Anlaß geben. Unter den herrschenden Verhältnissen habe der Lohnempfänger die Möglichkeit, die Anpassung seines Lohnes an die gestiegenen Lebenshaltungskosten zu erzwingen. Das Analoge vollziehe sich bei den Preisen. An einer Konferenz der wirtschaftlichen Spitzenverbände erklärten sich die Beteiligten bereit, alle Anstrengungen zu unter-

19) Sten. Bull. NR. 56. Jg. 1946, S. 326.

20) Gutachten Marbach-Haene, Beilage 1, S. 6 ff.

nehmen, um endlich zu einer Stabilisierung des Preisniveaus zu gelangen. Voraussetzung aber sei, daß sich auch der Bund den Anstrengungen anschließe und darauf verzichte, Posttaxen oder Bahntarife zu erhöhen, wie er auch die Verbilligungsbeiträge nicht herabsetzen dürfe, da im Momente die Stabilisierung der Preise weit wichtiger sei, als ein ausgeglichenes Budget. So sähen wir uns gezwungen, der weiteren Kaufkraftentwertung des Schweizerfrankens durch Weiterführung der Verbilligung entgegenzutreten. Das Ziel dieser Aktionen sei ja stets die Tiefhaltung des Preisniveaus gewesen. Wir würden diese Subventionen reduzieren können, wenn die Preisbewegung rückläufig wäre, das heißt, es dürfe durch den Abbau keine wesentliche Erhöhung der Lebenshaltungskosten hervorgerufen werden. Die Anregung, die Verbilligung nur mehr den Bedürftigen zukommen zu lassen, lehnte Bundesrat Stampfli mit dem Hinweis ab, daß es außerordentlich stossend wirke, eine Scheidelinie durch das Volk ziehen zu müssen, zudem sei dieses Vorgehen sozial und politisch unerwünscht. Die Rücksicht auf den Schweizerfranken, dessen weitere Entwertung es zu verhüten gilt, gehe heute allen finanziellen Erwägungen vor.

In der Folge erfüllte das von den Wirtschaftsverbänden abgeschlossene Stabilisierungsabkommen die gehegten Hoffnungen. Dieser Genugtuung gab auch der Chef des Finanzdepartementes, Bundesrat Nobs, im Jahre 1948 vor dem Nationalrate Ausdruck, konnte aber nicht umhin, auf die finanzielle Last der Verbilligungsaktionen zu verweisen und betonte, „daß wir uns bemühen, einen Abbau zu erreichen, sobald durch Preisherabsetzungen am Markte Verbilligungen eintreten. Dann wird eine Entlastung des Bundes unbedingt notwendig, weil wir diesen Aufwand nicht dauernd zu tragen vermögen“ ²¹⁾.

21) Gutachten Marbach-Haene, Beilage 1, S. 10.

Im Ergänzungsbericht über einen Abbau der Ausgaben des Bundes²²⁾ wurde, angesichts der finanziellen Last der Verbilligung, auf die Problematik des notwendigen Abbaues hingewiesen: „Auf der andern Seite zeigt ein Blick auf die Entwicklung im Ausland, wie hoch die Vorteile der bei uns mehr oder weniger erreichten Stabilisierung von Preisen und Löhnen einzuschätzen sind. Die staatlichen Preiszuschüsse sind ein Glied in der Kette von Maßnahmen, die zur Erreichung dieses Zieles beigetragen haben, und es kann nicht in Frage kommen, daß wir dieses durch eine sofortige und vollständige Aufhebung der Verbilligungsbeiträge wieder gefährden. Auch eine Neufestsetzung der inländischen Produzentenpreise mit dem Zwecke, die weitem Verbilligungszuschüsse des Bundes ganz entbehrlich zu machen, kann zur Zeit noch nicht in Erwägung gezogen werden. Der Ausweg aus diesem Dilemma ist außerordentlich schwer, aber nicht unmöglich . . . Die weitgehende Verbilligung insbesondere des Ruchbrotes, aber auch der Milch und ihrer Produkte, und die künstliche Tiefhaltung der Preise für ausländisches Kraftfutter in einem Ausmaße, das die Verwertung der inländischen Futtermittel gefährdet, wird in immer weitem Kreisen als ungesund empfunden, sodaß auch mit dem nötigen Verständnis für allfällige Abbaumaßnahmen gerechnet werden kann, . . .“

Das EVD hatte im Sommer 1948 Prof. Marbach und Dr. Haene vom BIGA beauftragt, zu prüfen, ob und in welchem Umfange ein Abbau der gegenwärtig vom Bunde gewährten Verbilligungszuschüsse möglich sei. Das im Oktober 1948 erstattete Gutachten kam zum Schluß, daß dem aus finanziellen Erwägungen erwünschten sofortigen Abbau der Verbilligungsmaßnahmen die endlich erreichte relative Stabilität auf dem Preis-Lohn-Sektor entgegenstehe, die mit dem sofortigen gänzlichen Verbilligungsabbau gefährdet würde. Auf Grund dieser Erwägungen empfahlen die Gutachter folgende

22) BBl. 100. Jg. 1948, Bd. III/1 S. 147 ff.

Punkte²³⁾, nachdem sie noch auf die beiden Gefahren hingewiesen, die mit der Verbilligung verbunden sind, Erstarren des Preisniveaus einerseits und andererseits wird die Verbilligung immer mehr zum Produzentenschutz:

- a. Grundsätzlich ist der Abbau auf den wirtschaftspolitisch frühestmöglichen Termin anzustreben.
- b. Eine plötzliche integrale Aufhebung kommt derzeit nicht in Frage.
- c. Der Abbau ist schon heute einzuleiten, vor allem dort wo vom Markte her eine vollständige Rückbildung der Preise auf das heutige, verbilligte Niveau auf absehbare Zeit nicht erwartet werden kann.
- d. Dieser Abbau ist bei den verschiedenen Produkten sorgfältig aufeinander abzustimmen.
- e. Weiterhin notwendige Produktionszuschüsse an die Landwirtschaft sind als solche und nicht als Verbilligung anzusprechen.
- f. Jeder Importpreistrückgang (verbilligter und anderer indexrelevanter Waren) soll primär zum Abbau der Verbilligungsaufwendungen verwendet werden unter vorläufiger ungefährrer Stabilhaltung des gegenwärtigen Indexstandes.
- g. Überprüfung der importverteuernden Dollarpolitik.

Der Bundesrat hat in der Folge den im Gutachten vorgeschlagenen Weg beschritten, und es gelang so, die Bundeskasse wesentlich zu entlasten, ohne daß andererseits die Konsumenten oder Produzenten wesentlich belastet werden mußten. Der Verbilligungsaufwand konnte von 228 Millionen Franken 1948 auf rund 100 Millionen für 1949 herabgesetzt werden. Begünstigt wurde dieses Vorgehen dadurch, daß sich am Weltmarkte endlich gewisse Preistrückgänge einstellten, sodaß sich die Aufwendungen organisch, d.h. ohne Belastung der Konsumenten zurückbildeten. Damit ist endlich teilweise jene Situation eingetreten, die der Bundesrat 1945/46 durch den Einsatz des 100 - Millionen - Kredites antizipieren zu können glaubte.

Wenn wir zusammenfassen, wollte der Bundesrat durch die allgemeinen Verbilligungsmaßnahmen, die stets nur Über-

23) Gutachten Marbach - Haene S. 128 ff.

brückungscharakter hatten, das schweizerische Preisniveau
möglichst tief und dann weitgehend stabil halten
um die Inflation zu verhüten,
um die Realeinkommenseinbuße der Bevölkerung mög-
lichst zu beschränken,
um die Vorkriegsrealeinkommen wiederherzustellen,
um die internationale Konkurrenzfähigkeit zu wahren,
um die Kaufkraft des Schweizerfrankens zu erhalten.

*

*

*

II. Arten und Begriff der Verbilligung.

1. Arten von Verbilligungsmaßnahmen.

Wenn wir die Literatur über die Verbilligungsmaßnahmen durchgehen, so sehen wir, wie auch in den verschiedenen Begründungen dieser Aktionen durch den Bundesrat auf eine Vielzahl von Begriffen, die alle etwas Gemeinsames haben, hingewiesen wird: Es ist eine Defizition. Wir wollen uns kurz mit den am häufigsten verwendeten Begriffen befassen, um dann zum Begriffsbau der Verbilligungsmaßnahmen übergehen, wie er dieser Arbeit zu Grunde liegt.

Der Bundesrat verwendet den Begriff Verbilligungsmaßnahmen in verschiedenen Zusammenhänge, so „Verbilligungsaktionen zur Erleichterung der Lage der Konsumenten“, des Weiteren bestimmt er daß durch eine „allgemeine Verbilligung der Preisstruktur der Bundesbahn aufgewendet werden“ Ferner „Verbilligung der notwendigen Bedarfsartikel durch öffentliche Mäße“, oder „Beiträge zur Verbilligung der Lebensmittel“. In Zusammenhänge mit bestimmten Artikeln finden wir „Brotverbilligung“, „Verbilligung der Milch und ihrer Produkte“, „Verbilligung der Futtermittel“, sowie „Lebensmittel- und Lebensmittelverbilligung“.

Verschiedene andere Begriffe lauten: „Öffentlich oder Anstalts- ausvermietung des Wohnverbilligung nur dann vor kommt, „Senkung der Lebensmittelpreisen“, „Preisverbilligungsmaßnahmen für lebensnotwendige Waren“, oder „Senkung der Produktions“, Weiter sind erwähnt: „Allgemeine Unterstützungsaktion zur Behebung der Notlage der Bedürftigen“, „öffentliche Maßnahmen“, „individuelle Notstandsaktionen“, „individuelle Notstandsaktionen“.

Im Zusammenhänge mit der Tätigkeit der Preiskontrolle, deren Ziel ja die Verhinderung der Teuerung besonders bei

lebensnotwendigen Waren war, werden angeführt: „Stabilisierung“, „Preisstop“, „Preisabschlag“, „Preiszuschüsse“, „Preis-subventionen“, „Ermäßigung der Kosten.“

Sodann finden wir die „staatlich geförderte Wohnbautätigkeit“ erwähnt und auf finanziellem Gebiet die „Vorkehren zur Sicherung der Kaufkraft des Schweizerfrankens“ und andererseits sei all das, eine „große Last der Bundesfinanzen“.

Der Vollständigkeit halber wollen wir einige nicht angeführte, vielfach ebenfalls als Verbilligungsbeiträge angesprochene Maßnahmen erwähnen. Vor allem handelt es sich dabei um die Tätigkeit der verschiedensten Preisausgleichskassen. Sodann werden bisweilen Zollherabsetzungen, sowie auch Steuererleichterungen hierher gezählt. Im weitern haben Maßnahmen zur Förderung der einheimischen Produktion, oder des Absatzes einheimischer Erzeugnisse vielfach einen verbilligenden Einfluß und werden deshalb den Verbilligungsaktionen zugezählt

Nachdem wir nun einen Überblick über die mannigfaltigen Bezeichnungen erhalten haben, wollen wir die verschiedenen Maßnahmen auf gemeinsame Merkmale hin untersuchen. Das wird uns dann die Begriffsbestimmung wesentlich erleichtern.

Fragen wir vorerst nach dem Zwecke der Verbilligung, so dürfte es unbestritten sein, daß damit eine Herabsetzung der Kosten der Lebenshaltung, oder was auf dasselbe hinausläuft, die Verhinderung einer weitem Teuerung, erreicht werden soll. Dabei interessiert es uns vorläufig nicht, aus welchen Gründen die Verbilligung erwünscht, bzw. die Teuerung zu verhindern sei. Bedeutungsvoll ist sodann, von welcher Instanz die Verbilligung ausgeht. Handelt es sich um eine private Körperschaft, so ist der Wirkungskreis der getroffenen Maßnahmen wahrscheinlich beschränkt, wenngleich der sekundäre Einfluß recht beträchtlich sein kann. Wesentlich intensiver wird die Wirkung sein, wenn die Aktion von einer öffentlichen Körperschaft, in unserm Falle hauptsächlich vom

Bunde oder von den Kantonen ausgeht, da diese die Möglichkeit haben, die Beachtung der erlassenen Maßnahmen von allen ihrer Hoheit Unterstellten zu erzwingen. Die Eingriffsmöglichkeiten sind daher recht mannigfaltig. Sie gehen von der amtlich verfügten generellen Preisherabsetzung, zu finanziellen Maßnahmen, bis zur Überwachung der Produktionskosten. Dabei kann der Eingriff in das Preisgefüge direkter Natur sein, sei es durch verbindliche Preisfestsetzungen, Höchst- oder Mindestpreise, oder durch finanzielle Belastungen bzw. Subventionen. Die verschiedenen Mittel können auch miteinander kombiniert werden, sodaß der Effekt verstärkt oder aber die Wirkung abgeschwächt wird.

Je nach dem Kreise, der durch die Verbilligung begünstigt werden soll, sprechen wir von allgemeinen oder beschränkten, teilweisen Verbilligungsaktionen. Während bei der allgemeinen Verbilligung jedermann in deren Genuß kommt, werden bei den Verbilligungen zu Gunsten bestimmter Kreise die verschiedensten Kriterien zur Anwendung gebracht, so z.B. Nichterreichen eines bestimmten, festgesetzten Höchsteinkommens, das wiederum nach Kinderzahl und Familienlasten variieren kann. Die nicht allgemeinen Verbilligungen kommen meistens den minderbemittelten Bevölkerungskreisen, kinderreichen Familien, sowie alten Leuten ohne Erwerb, zugute.

Nach der Einsatzstelle der Verbilligung können wir grundsätzlich unterscheiden: Eine Verbilligung der Produktion, wo dem Produzenten ein Teil der Produktionskosten abgenommen wird, damit er einen angemessenen Gewinn erzielen kann, oder die Verbilligung soll dem Konsumenten zugute kommen, indem die Detailpreise gesenkt werden. Gerade hier ergibt sich bisweilen eine nicht leicht zu lösende Schwierigkeit, indem durch eine Subvention vielfach beide, sowohl der Produzent, wie auch der Konsument entlastet werden sollen. Dieses Problem stellt sich vor allem dort, wo unter normalen Verhältnissen Produktionsprämien ausgerichtet wer-

den, die dann bei fortschreitender Teuerung zu Verbilligungsbeiträgen werden können. Vor allem gilt es dann abzuklären, von welchem Zeitpunkt an die Produktionsprämie in jedem Falle den Verbilligungsaufwendungen zugerechnet werden soll. Dies kann unter Umständen recht schwierig sein, wenn durch verschiedene Eingriffe der Marktmechanismus weitgehend ausgeschaltet worden ist, sodaß eine Verfälschung der objektiven Marktdaten eingetreten ist.

Wesentlich für die Beurteilung der Maßnahmen ist sodann die Abgrenzung des Warenkreises, der in die Verbilligung einbezogen werden soll. Je nach der Wahl der Produkte, der Qualitäten und Maximalbezugsmengen lassen sich Abstufungen erreichen. Dadurch können gewisse Kreise mehr begünstigt werden als andere, oder aber die Differenzierung erfolgt, um aus besondern Erwägungen den Konsum dieser oder jener Ware zu stimulieren. Auch die Wohnbausubventionen können wir hierher rechnen, da die Häuser und Wohnungen, die auf Subventionierung Anspruch erheben, gewissen Anforderungen genügen müssen. Auf diese Weise kann die öffentliche Hand auf die Wohnverhältnisse einen Einfluß geltend machen, der im Interesse der Volksgesundheit liegt.

Von besonderer Bedeutung ist, ob die verbilligten Waren im Lebenskostenindex enthalten sind oder nicht. Werden Waren verbilligt, die außerhalb des Indexes stehen, so wird das im Lebenskostenindex gar nicht zum Ausdruck kommen, selbst wenn die öffentliche Hand zu diesem Zwecke beträchtliche Mittel einsetzt und dadurch die Lebenshaltung allgemein verbilligt. Andererseits kann der Lebenskostenindex dank der Verbilligungsaufwendungen relativ niedrig sein, während die Teuerung auf andern Artikeln desto stärker ist.

Alle die angeführten Kriterien sagen aber noch nicht viel aus, wenn wir nicht die Lastenverteilung kennen. Hier stellt sich einmal die Frage, ob die Verbilligung durch Einsatz öffentlicher Mittel erreicht wird, oder ob die Last von der Pri-

vatwirtschaft, z. B. durch die Herabsetzung der Gewinnmargen, zu tragen ist. Von Bedeutung ist sodann, ob zur Dekkung des öffentlichen Aufwandes bisherige Überschüsse herangezogen werden können, oder ob die Finanzierung nur durch neue Steuern, also durch eine zusätzliche Belastung der Wirtschaft, möglich ist. Die Verbilligung wird auch verschiedenen zu beurteilen sein, je nach den Kreisen, die durch sie begünstigt werden, unter Berücksichtigung jener, die die allfälligen zusätzlichen Steuern aufzubringen haben. Je nach den tatsächlichen Verhältnissen kann durch diese Belastungen und Entlastungen eine volkswirtschaftlich erwünschte Umschichtung der Einkommensverhältnisse erreicht werden.

Andere Möglichkeiten der Lastenverteilung haben wir bei den Preisausgleichskassen, die vielfach ebenfalls zu den Verbilligungsaktionen gerechnet werden. Hier führt Sieber ¹⁾ 6 verschiedene Möglichkeiten an: Reiner Preisausgleich, wechselseitige Veränderung der Preise verschiedener Anbieter für gleiches Gut auf demselben Markte, zur selben Zeit. Interregionaler Preisausgleich, wechselseitige Veränderung der Preise eines gleichen Gutes, gleicher Qualität, zu gleicher Zeit auf örtlich verschiedenen Märkten. Intertemporaler Preisausgleich, Veränderung der Preise desselben Gutes, gleicher Qualität, auf demselben Markte zu verschiedenen Zeiten. Preisausgleich zwischen verschiedenen Gütern oder Qualitäten, Verbilligung des einen durch Verteuerung des andern. Preisausgleich durch Heranziehung von Differentialrenten der intramarginalen Betriebe. Preisausgleich durch Verwendung staatlicher Mittel. Es ergibt sich, daß diese Verbilligung zum Teil nur scheinbar ist, da es die gleichen Subjekte sind, die bald von einer Verbilligung profitieren und dann wiederum durch eine Verteuerung belastet werden. Eine wirkliche Ver-

1) Sieber Hugo: Die Preisausgleichskassen als Mittel der staatlichen Preispolitik, SZVS, 81. Jg. 1945, S. 159 ff.

Auch: Gasser E. F.: Steuern ohne Steuerbudget? in Festgabe für Eugen Großmann, Zürich 1949, S. 59 ff.

billigung wird aber dort eintreten, wo diesem Ausgleichsmechanismus Mittel von außen zufließen, wie dies im Falle der staatlichen Zuwendungen zuzutreffen scheint.

2. Begriff der Verbilligungsaktion.

Wie schon aus der Aufzählung der mannigfaltigen Tatbestände, die als Verbilligungsmaßnahmen bezeichnet werden, hervorgeht, wäre eine Kritik all der möglichen Vor- und Nachteile ein sehr schwieriges Unterfangen, wo doch allein schon die Rubrizierung der tatsächlich getroffenen Maßnahmen etwelche Schwierigkeiten bereitet. Das rührt weitgehend daher, daß keine einheitliche Definition des Verbilligungsbegriffes besteht, und damit die Möglichkeit gegeben ist, mit dieser Sammelbezeichnung alles zu benennen.

Wir sind daher gezwungen, unsere weiteren Untersuchungen auf eine klar abgegrenzte Basis zu stützen. Wenn unsere Definition bedeutend enger gefaßt wird, als dies vielfach geschieht, so ergibt sich das aus Zweckmäßigkeitsgründen, weil wir damit ein eindeutiges, einheitliches Erkenntnisobjekt gewinnen. Bei einer weiteren Fassung des Begriffes müßten wir Maßnahmen berücksichtigen — vor allem die individuellen Notstandsaktionen —, deren volkswirtschaftliche Bedeutung auf ganz anderer Ebene liegt und die deshalb kaum umstritten sind, weil die positiven Seiten eventuelle Unzulänglichkeiten bei weitem überwiegen. Hier sollen die allgemeinen, dem ganzen Volke zukommenden Verbilligungssubventionen behandelt werden, während wir die Notstandsaktionen nur nebenbei erwähnen, die Förderung des Wohnungsbaus hingegen ganz außer Betracht lassen.

Bei unsern weiteren Untersuchungen gehen wir von folgender Definition aus, die alle allgemeinen, öffentlichen Verbilligungsmaßnahmen der Kriegs- und Nachkriegszeit umfaßt:

Verbilligungsaktionen sind Maßnahmen des Bundes zur Tiefhaltung der Lebenskosten zugunsten der gesamten Bevölkerung, indem durch Einsatz öffentlicher Mittel die Kleinhandelspreise lebenswichtiger Massenkonsumgüter gesenkt, bzw. tiefgehalten werden.

Das Ziel der Verbilligungsaktionen ist somit die Tiefhaltung oder die Senkung der Kosten der Lebenshaltung der gesamten Bevölkerung. Da der amtliche Lebenskostenindex als allgemeiner Maßstab für den Stand der Kosten der Lebenshaltung Verwendung findet, werden wir grosso modo diesen Index heranziehen können, um zu beurteilen, ob die Verbilligungsmaßnahmen ihren Zweck erfüllen. Dies umso eher, als sich die Verbilligung auf lebenswichtige Massenkonsumgüter bezieht, und im Index der als lebenswichtig anerkannte Bedarf berücksichtigt wird. Dennoch gilt es schon hier zu betonen, daß die im Index zum Ausdruck kommende Senkung des Preisniveaus nur dann volle Gültigkeit beanspruchen darf, wenn die dem Index zugrunde liegende Gewichtung der einzelnen Artikel und Warengruppen auch heute noch repräsentativ ist. Dies zu überprüfen, wird weiter unten Gelegenheit sein.

Ein weiteres Erfordernis ist sodann, daß es sich um Maßnahmen des Bundes handelt. Wir schließen also alle Aktionen aus, die von andern Instanzen ausgehen, seien diese nun öffentlicher oder privater Natur. Sodann müssen diese Aktionen der gesamten Bevölkerung ohne irgendwelche Differenzierungskriterien zugute kommen. Natürlich handelt es sich lediglich um die objektiv gleichen Voraussetzungen, wobei es dann vielfach dem Einzelnen überlassen bleibt, wieweit er in den Genuß der Verbilligungsmaßnahmen gelangt.

Die erwünschte Verbilligung wird durch den Einsatz öffentlicher Mittel erreicht, wobei es für die Begriffsbestimmung unwesentlich ist, ob es sich um bereits vorhandene Mittel (z. B.

100-Millionen-Kredit) handelt, oder ob sie zu diesem Zwecke speziell erhoben werden müssen. Nicht als Einsatz öffentlicher Mittel betrachten wir ein passives Verhalten des Bundes, d. h. das Nichterheben von Steuern, wie es vor allem in der Befreiung der Nahrungsmittel von der Warenumsatzsteuer zum Ausdruck kommt, da der Bund in diesem Falle nur zurückerstatten würde, was er von den gleichen Kreisen beim Kaufe derselben Produkte erhoben hätte.

Die Verbilligung soll dem Konsumenten zugute kommen. Daher wird der Einsatz der Mittel am zweckmäßigsten bei der Verteilung der Güter, beim Handel erfolgen, wo die Beeinflussung der Detailpreise am besten gewährleistet ist. Der Einsatz kann aber auch schon bei der Produktion erfolgen, sofern nur der Effekt dem Verbraucher in reduzierten Kleinhandelspreisen zugute kommt. Die Technik der Verbilligung wird vor allem von der Zweckmäßigkeit bestimmt werden und ist für unsere Betrachtung von sekundärer Bedeutung.

Der zu verbilligende Warenkreis ist mit „lebenswichtige Massenkonsumgüter“ sehr weit gefaßt. In erster Linie handelt es sich natürlich um Lebensmittel, wenngleich auch andere Güter, wie beispielsweise die Futtermittel, in die allgemeinen Verbilligungsaktionen einbezogen worden sind. Dieser Weg wurde aber allein der Einfachheit technischen Durchführung wegen gewählt, da das Ziel auch dieser Aktionen die Verbilligung der Lebensmittel war.

Indem wir nun negativ vorgehen, wollen wir alle jene Maßnahmen ausschließen, die definitionsgemäß nicht den Verbilligungsaktionen im Sinne dieser Arbeit zugezählt werden können. Das ist vor allem einmal das ganze Tätigkeitsgebiet der Preiskontrolle. Ihr Wirken steht eindeutig im Interesse der Tiefhaltung des Preisniveaus und damit der möglichen Tiefhaltung der Lebenshaltungskosten. Ihr Ziel verfolgt sie aber mit ganz andern Mitteln, wie Preisfestsetzungen, sowie Kontrolle der Kosten und Begrenzung der Ge-

winne sowohl der Produzenten als auch des Handels. Damit greift sie unmittelbar, direkt in die Preisbildung ein, während die Verbilligungsaktionen die Preise nur mittelbar, indirekt beeinflussen. Resultieren aus der Tätigkeit der Preiskontrolle für den Konsumenten niedrigere Preise, als dies normalerweise der Fall wäre, so ist der allfällige Ausfall vom Produzenten oder vom Händler zu tragen, sofern wir ausschließen, daß sich diese durch Qualitätsverschlechterungen schadlos zu halten suchen.

Durch die Notstandsaktionen²⁾ sollten jene Teile der Bevölkerung vor der Armengenössigkeit bewahrt bleiben, deren Einkommen sich schon vor dem Kriege in der Nähe des Existenzminimums bewegten und die nun durch die Kriegsteuerung in eine unverschuldete Notlage geraten waren. Gemäß BRB vom 10. Oktober 1941 gewährte der Bund an die von den Kantonen und Gemeinden organisierten Hilfsaktionen Zuschüsse. Diese Beihilfen umfaßten sowohl Barzuschüsse, Zuwendungen in natura, als auch Gutscheine zum Bezuge wichtiger Bedarfsartikel zu reduzierten Preisen. Es handelte sich hier um eine ausgesprochen sozialpolitische Maßnahme. Da diese Aktionen lediglich bestimmten Bevölkerungskreisen zugute kamen, fallen sie außerhalb unserer Definition.

Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei den Preisausgleichskassen nur insoweit um Verbilligungsaktionen im Sinne dieser Arbeit, als die Bundeskasse allfällige Defizite zu tragen hat, oder wo den PAK regelmäßig Gelder aus der Bundeskasse zufließen. Wo es sich um Darlehen und Vorschüsse handelt, kann diese Frage erst bei der Liquidation der Preisausgleichskassen abschließend beurteilt werden.

Nur der Vollständigkeit wegen erwähnen wir noch als nicht unter unsere Definition subsumierbar, „private Verbilligungs-

2) Vgl. dazu: Schweizerische Kriegswirtschaft 1939 - 1948, Bern 1950 spez. Notstandsaktionen, S. 975 ff.

Die Kriegswirtschaft der Stadt Zürich 1939 - 1948, Zürich 1950, spez. Kriegsnothilfe, S. 209 ff.

aktionen", wie sie z.B. von der Migros im Herbst 1945 durchgeführt wurden. Amtlich verfügte generelle Preisherabsetzungen, wie sie in Belgien und Frankreich erfolgten, entbehren ebenfalls des Einsatzes öffentlicher Mittel. Befreiung gewisser Waren von der Warenumsatzsteuer, sowie Zollreduktionen auf Importgütern bleiben unberücksichtigt, da die Verbilligung durch die dem Staate entgangene Einnahme und nicht durch eine zweckgebundene Ausgabe erreicht wird, die sich zudem kaum zuverlässig ermitteln ließe. Daß Aktionen zur Absatzförderung, wie sie auch während des Krieges durchgeführt wurden, nicht hierher gehören, ist klar, selbst wenn dadurch der Lebenskostenindex um ein Geringes reduziert wurde. Sowohl bei der Tafeltraubenaktion vom Herbst 1948, wie auch bei der Weißweinaktion lagen die Maßnahmen eindeutig im Interesse der Produzenten.

Ebenfalls ausschließen müssen wir die Subventionen zur Förderung des Wohnungsbaus, da sie lediglich einem kleinen Teil der Bevölkerung zugute kamen. Wenn der Mietindex heute nur wenig über dem Vorkriegsniveau steht, so ist das in erster Linie eine Folge des Mietpreisstops, und die daraus resultierenden Kosten haben die Hauseigentümer zu tragen. Die Wohnbausubventionen dienten zur Bekämpfung der Wohnungsnot, hatten aber auf den Mietindex einen geringen Einfluß, da die Mietpreise der neuerstellten Wohnungen durchwegs ganz bedeutend über denjenigen der "gestopten" Altwohnungen liegen ³⁾).

- 3) Vauthier, Verbilligungsaktionen, ein Mittel schweizerischer und ausländischer Preispolitik, Diss. Bern 1948, faßt den Verbilligungsbegriff weiter als wir es hier getan haben. Er geht von dem englischen Begriff der „Subsidies“ aus und definiert wie folgt (S. 11): „Unter dem Begriff ‚Verbilligungsaktionen‘ fassen wir im Rahmen dieser Arbeit jene Staatsausgaben auf, die den Zweck verfolgen, den Konsumenten ein wirtschaftliches Gut zu einem tiefern Preis zur Verfügung stellen zu können, als es ohne diesen Zuschuß der Fall wäre.“ Da er es als nicht wesentlich erachtet, ob die Subventionen der Allgemeinheit oder nur bestimmten Kreisen zugute kommt, bezieht er auch die Notstandsaktionen, die Subventionierung des Wohnungs-

III. Umfang der Verbilligungsaktionen.

Wir wenden uns nun den allgemeinen Verbilligungsaktionen zu, die der Bund von Kriegsbeginn bis Ende 1949 durchgeführt hat. Am weitesten zurück, ins Jahr 1940, geht die Verbilligung der Kartoffeln, die zunächst in einer Transportkostenreduktion bestand und größere Summen erst erforderte, als dem Brote Kartoffeln, bzw. Kartoffelmehl beigemischt werden mußte. 1941 übernahm die Bundeskasse einen Teil der Getreidepreisaufschläge, sodaß der Brotpreis nicht vollumfänglich den steigenden Weizenpreisen angepaßt werden mußte. Im gleichen Jahre wurde auch mit der verbilligten Abgabe von Importfuttermitteln an die Landwirtschaft begonnen. Die Milch, wie auch die Milchprodukte wurden 1943 in die allgemeine Verbilligung einbezogen. Im Herbst 1945, wie auch 1946 wurden durch den 100-Millionen-Kredit noch weitere Produkte verbilligt, so Speisefett und Speiseöl, Teigwaren, Hafer, Mais, Gerste, Reis, Hülsenfrüchte, sowie inländisches Rapsöl.

Vorerst wenden wir uns der Verbilligung der einzelnen Waren zu, um dann im Anschlusse daran den Gesamtaufwand zu bestimmen, der dem Bunde aus diesen Verbilligungsmaßnahmen erwachsen ist.

baus, sowie gewisse Grenzfälle, wie die Hilfe an die Trockengebiete im Jahre 1947, mit in seine Arbeit ein.

Das Gutachten Marbach-Haene führt auf Seite 4 aus: „Wenn wir für die ‚Verbilligungssubvention‘ die allgemeine Begriffsumschreibung Vauthiers anwenden, so geschieht es, um auf diesem Wege ein Bild über die Gesamtaufwendungen zu Verbilligungszwecken zu gewinnen. Es sei jedoch schon hier betont, daß wir bei den uns in diesem Gutachten hauptsächlich beschäftigenden Fragen uns auf bestimmte Arten der Verbilligungssubventionen beschränken werden.“ Das Gutachten behandelt denn auch lediglich die „allgemeinen, alle Konsumenten begünstigenden Verbilligungen von Nahrungs- und Futtermitteln“ (S. 20), was sich vollständig mit den durch unsere Definition umschriebenen Aktionen deckt.

1. Verbilligung einzelner Waren.

a. Brot und Teigwaren.

Gemäß Art. 23 bis der Bundesverfassung ist der Bund gehalten, den inländischen Getreidebau zu fördern, indem er unter anderm inländisches Getreide zu einem Preise übernimmt, der den Anbau ermöglicht. Das heißt mit andern Worten, der Bund subventioniert den Getreidebau, sodaß den Konsumenten das einheimische Getreide billiger abgegeben werden kann, als es ohne diesen Zuschuß aus öffentlichen Mitteln möglich wäre. Die Wirkung scheint also dieselbe wie bei den Verbilligungsaktionen. Diese Maßnahme aber erfolgt ausschließlich im Interesse der Landesversorgung zugunsten der Landwirtschaft. Es handelt sich also normalerweise um eine Subvention an die Produzenten, von der erst in zweiter Linie auch die Getreidekonsumenten profitieren. Dennoch ist es unbestritten, daß unter normalen Marktverhältnissen, wo die Getreidepreise am Weltmarkte nur einen Bruchteil des Erlöses unserer Landwirtschaft für das einheimische Produkt betragen, dieses Vorgehen erhebliche volkswirtschaftliche Kosten verursacht.

Diese Subventionen fallen in dem Momente dahin, wo der Einstandspreis des Auslandgetreides die Höhe des Übernahmeprices der Eidg. Getreideverwaltung für Inlandgetreide erreicht. Es kann sogar der Fall eintreten, wie es tatsächlich geschehen ist, daß das einheimische Getreide billiger ist als das importierte. In diesem Ausnahmefall ist der Inlandgetreidebau dem Auslande gegenüber nicht nur konkurrenzfähig, sondern vermindert sogar den volkswirtschaftlichen Aufwand für die Ernährung.

Nun wurde aber dank der Verbilligung sowohl das ausländische, wie auch das einheimische Getreide unter dem Einstandspreis an die Konsumenten abgegeben. Somit ist die Frage abzuklären, welcher Anteil der Bundessubvention als

Produktionsprämie und welcher als Verbilligungsbeitrag zugunsten der Konsumenten anzusprechen ist, sofern das Inlandgetreide überhaupt subventioniert werden mußte.

Ganz unabhängig von der Preisrelation zum Inlandgetreide dürfte es sich bei der Abgabe des Auslandgetreides unter dem Einstandspreise um Verbilligungsaufwendungen in unserem Sinne handeln, da sie vollständig im Interesse der Konsumenten ausgerichtet werden. Als erste Komponente der Brotverbilligung erkennen wir somit die Abgabe des Auslandgetreides unter dem jeweiligen Einstandspreis, wobei Lagergewinne und Lagerverluste gegeneinander aufgerechnet werden.

Der Verbilligungsanteil, der in den Subventionen für den einheimischen Getreidebau enthalten ist, läßt sich nur an Hand der effektiven Preisentwicklung bestimmen. Vor allem ist die Relation von Übernahmepreis für Inlandgetreide zum Importpreis von Bedeutung, da ja eine Subvention nur vorliegt, wenn das Auslandgetreide billiger ist. Für die Verbilligung wesentlich ist sodann die Differenz zwischen dem Übernahme- und dem tiefern Abgabepreis der Eidg. Getreideverwaltung.

Als Verbilligungssubvention erscheint somit der Preisunterschied (ID) zwischen Übernahme- und Abgabepreis der EGV für Inlandgetreide, vermindert um die Differenz zwischen Übernahmepreis für Inlandgetreide (IE) und Einstandspreis des Auslandgetreides (AE), sofern dieser tiefer ist.

$$\text{Verbilligung} = \text{ID} - (\text{IE} - \text{AE}) \text{ sofern IE größer AE}$$

Wir untersuchen nun die Preisverhältnisse in den Jahren 1939 - 1949 und werden so die Ausscheidung zwischen Produktionsprämie und Verbilligungsbeiträgen vornehmen können. Als Aufwendungen für die Inlandgetreide-Versorgung¹⁾ betrachten wir die in der Eidg. Staatsrechnung (1949 S. 63 f.)

1) Mahlprämie, Überpreis (Verlust auf Inlandgetreide), Frachtbeiträge, Beiträge an die Transportkosten von Mehl in Gebirgsgegenden, Beiträge an die Verbesserung von Mahleinrichtungen in Gebirgsgegenden, Verbesserung und Verbilligung des Saatgutes.

ausgewiesenen Summen. Wir bestimmen zunächst den Verbilligungsanteil in Prozenten für 100 kg Inlandgetreide und übertragen diesen Verbilligungsanteil dann auf die jährlichen Gesamtaufwendungen für die Inlandgetreidewirtschaft.

Tabelle II

Verbilligungsanteil am Inlandgetreide. Preise in Franken per 100 kg.

JAHR	I N L A N D G E T R E I D E			Auslandgetreide Einstandspreis	VERBILLIGUNG	
	Übernahmepreis	Abgabepreis	Differenz		Absolut	in %
1939	36.28	20.50	15.78	14.75	—	—
1940	38.35	33.75	4.60	19.70	—	—
1941	44.27	34.50	9.67	46.90	9.67	100
1942	48.52	41.60	6.92	46.20	4.60	66,4
1943	51.24	45.20	5.96	46.44	1.20	20,8
1944	52.80	43.40	9.40	50.00	6.60	70,2
1945	53.44	42.80	10.64	51.50	8.70	81,8
1946	54.74	37.70	17.04	44.60	6.90	40,5
1947	57.66	52.10	5.56	59.60	5.56	100
1948	62.96	53.80	9.16	76.60	9.16	100
1949	62.56	51.50	11.06	44.85	—	—

Quellen: Bauernsekretariat, Preise landw. Erzeugnisse (Übernahmepreis Weizen) Offizielle Abgabepreise der EGV im Monatsdurchschnitt, Inlandweizen II. Einfuhrstatistik der Oberzolldirektion,

Weizen: $\frac{\text{Einfuhrwert}}{\text{Einfuhrmenge}}$

Aus dieser Tabelle geht hervor, daß der inländische Getreidebau in den Jahren 1941, 1947, 1948 keiner Subventionierung bedurfte, da die Weltmarktpreise sehr hoch standen, und das Inlandgetreide ausnahmsweise billiger zu stehen kam als das importierte. Die gesamten Aufwendungen für die Inlandgetreidewirtschaft, d. h. die Differenz zwischen Übernahme- und Abgabepreis der EGV war als Verbilligungsbeitrag anzusprechen. In den Jahren 1942 bis 1946 hingegen war der Aufwand für Inlandgetreidewirtschaft teils Subvention an den Getreidebau, teils Verbilligungsbeitrag. So sei beispiels-

weise die Ausscheidung an den konkreten Zahlen für 1942 erläutert: Der gesamte Bundeszuschuß für 100 kg. Inlandweizen betrug Fr. 6.92 (Fr. 48.52 - Fr. 41.60). Das gleiche Quantum Auslandgetreide jedoch kostete 1942 nur Fr. 46.20, sodaß der schweizerische Bauer Fr. 2.32 mehr erhielt als für Auslandgetreide hätte ausgelegt werden müssen. Wenn somit vom gesamten Bundeszuschuß Fr. 2.32 als Subvention für den Getreidebau anzusprechen waren, so belief sich der Verbilligungsanteil für 1942 auf Fr. 4.60 (Fr. 6.92 - Fr. 2.32) oder 66,4 Prozent. Nachdem wir so die Anteile für 100 Kilo Getreide kennen, können wir nun die Gesamtaufwendungen des Bundes für die Inlandgetreidewirtschaft im entsprechenden Verhältnis aufteilen und erhalten damit die vom Bunde ausgelegten Verbilligungssummen.

Tabelle III

Verbilligungsaufwendungen für Getreide (Brot und Teigwaren).

Beträge in Millionen Franken.

JAHR	Subvention für Inlandgetreide		V E R B I L L I G U N G			
	Total	...% davon Verbilligung	Inland- getreide	Ausland- getreide	aus 100- Mio-Kredit	Insge- samt
1939	32,88	—	—	—	—	—
1940	30,99	—	—	—	—	—
1941	14,91	100	14,91	19,91	—	34,82
1942	16,88	66,4	11,21	43,48	—	54,69
1943	30,03	20,8	6,25	19,43	—	25,68
1944	23,43	70,2	16,45	28,08	—	44,53
1945	19,44	81,8	15,90	28,22	—	44,12
1946	7,60	40,5	3,08	1,81	20,62*	25,51
1947	22,75	100	22,75	46,56	28,59	97,90
1948	27,30	100	27,30	136,63	—	163,93
1949	45,43	—	—	17,87	—	17,87
39-49	271,64	.	117,85	341,99	49,21	509,05

* inkl. 5,01 Mio. Fr. für Verbilligung von Armee-Teigwaren.
Bundesbeiträge gemäß Eidg. Staatsrechnung 1949, S. 63 f.

Wie aus der Tabelle hervorgeht, beläuft sich der Gesamtaufwand des Bundes für die Verbilligung von Brot und Teigwaren, während des Jahrzehnts 1939 - 1949 auf 509 Millionen Franken. In dieser Summe ist die zusätzliche Verbilligung aus den Mitteln des 100-Millionen-Kredites inbegriffen.

Zur Erklärung des Verbilligungsvorganges soll noch kurz auf die Technik der Brotverbilligung eingetreten werden. Indem die Eidg. Getreideverwaltung, seit Ausbruch des Krieges bis heute die zentrale Importstelle, den Müllern das Getreide unter dem Einstandspreis abgibt, ermöglicht der Bund diesen das Mehl ihrerseits billiger an die Bäcker abzugeben, als dies normalerweise der Fall wäre. Damit nun aber auch die Selbstversorger in den Genuß der Verbilligung kommen, wird diesen eine höhere Mahlprämie ausgerichtet. — Mit dem Einsetze des 100-Millionen-Kredites wurde die Verbilligung noch verstärkt, indem der Bund eine noch größere Differenz zu lasten der Bundeskasse übernahm, was die Reduktion des Brot- und Mehlpreises um weitere acht Rappen pro Kilogramm ermöglichte.

Während des Krieges wurde nur ein Brottyp, das Einheitsbrot, hergestellt. Vom März 1947 an wurde daneben noch ein Halbweißbrot erzeugt, das weniger und dann überhaupt nicht mehr verbilligt wurde. „Mit der Einführung des Halbweißmehles wurde mit Rücksicht auf die verschiedenen Preislagen von Halbweißmehl und Ruchmehl, eine besondere Regelung in dem Sinne getroffen, daß für beide Vermahlungen das Brotgetreide zu gleichen Preisen abgegeben wird, auf die Ruchmehlvermahlung die Müller jedoch dann die entsprechende Preisdifferenz von der Getreideverwaltung zurückerstattet erhalten“²⁾. Bei der Einführung des Halbweißbrotes waren zwei Gesichtspunkte maßgebend: „Einerseits stellten die der Schweiz von den USA aufgezwungenen Mehlezukäufe das Problem, das verhältnismäßig teure Amerikanermehl in geeigneter Form dem Konsum zuzuführen und anderseits sollte durch eine teilweise Umlage der auf dem dunk-

len Brot vom Bunde geleisteten Verbilligungsbeiträge auf ein teureres Halbweißbrot, der Abbau der Brotverbilligung aus Bundesmitteln in die Wege geleitet werden. . . . In der Mahlrechnung wurde auch für das beigemischte Amerikanermehl, mit Rücksicht auf den dadurch entstandenen Vermahlungsausfall, der volle Mahllohn zugesichert" ²⁾).

Die Belastung des Bundes wäre noch bedeutend höher ausgefallen, wenn nicht die Zuschläge auf Weißmehl eine entsprechende Entlastung der Bundeskasse bewirkt hätten. Der Preis des Weißmehles wurde sofort den steigenden Getreidepreisen angepaßt und beträgt seit Juli 1942 unverändert Fr. 125.— per 100 Kilo.

In den genannten Verbilligungssummen für Getreide sind auch die Aufwendungen zur Verbilligung der Teigwaren enthalten. Vom gesamten Brotgetreidebedarf entfallen etwa 10 Prozent auf Hartweizen, der für die Teigwarenfabrikation Verwendung findet ³⁾. Die Verbilligung der Teigwaren wurde auf den 1. Mai 1949 aufgehoben, indem der Hartweizenpreis heraufgesetzt wurde, was sich in einem entsprechenden Aufschlag der Teigwaren auswirkte.

b. Milch und Milchprodukte.

1943 wurde auch die Milch in den Kreis der verbilligten Lebensmittel einbezogen. Der Aufwand nahm von Jahr zu Jahr zu und erreichte 1949 seinen Höchststand. Diese Zunahme ergab sich, weil allmählich auch die Milchprodukte, Käse, Butter und Rahm verbilligt wurden, und andererseits weil die Belastung der Bundeskasse pro Liter zunahm.

Auch bei der Milch haben wir verschiedene Komponenten der Verbilligung zu berücksichtigen, zumal der Milchpreis größere örtliche Unterschiede aufweist, als dies beim Brot der Fall ist. Wir wollen hier nicht auf Details eingreten, son-

2) Jahresbericht des Verbandes Schweiz. Müller, 1946/47, S. 32 f.

3) Gutachten Marbach-Haene, Beilage 6a.

dern uns nur in großen Zügen über das Funktionieren der Verbilligung der Milch und Milchprodukte klar werden.

Nicht alle, sondern lediglich die sogenannte Verkehrsmilch kommt in den Genuß der Verbilligungssubvention. Der Bauer hat also für jenen Teil seiner Milch, den er im eigenen Haushalt als Trinkmilch oder zur Fütterung und Aufzucht des Viehs verwendet, keinen Anspruch auf einen Bundeszuschuß. Der Anteil der Verkehrsmilch macht etwas mehr als zwei Drittel der Gesamtproduktion aus und wird unterschieden in Konsummilch (Trinkmilch) und Milch die zur technischen Verarbeitung zu Butter, Käse etc. verwendet wird.

Eine erste Komponente zur Verbilligung der Verkehrsmilch stellt der Bundeszuschuß dar. Er wurde 1945 eingeführt und gewährt dem Produzenten einen den Produktionskosten entsprechenden Produzentenpreis, ohne daß der Konsument direkt belastet wird. Dieser Bundeszuschuß variierte je nach den Produktionsverhältnissen zwischen ein und drei Rappen pro Kilo Milch und hätte auf den 1. November 1950 wieder aufgehoben werden sollen. Dem Produzenten wird dieser Zuschuß monatlich oder vierteljährlich durch seine Organisation, den Zentralverband schweizer. Milchproduzenten (ZVSM) ausbezahlt. Dieser wiederum stellt dann der Bundeskasse entsprechend Rechnung.

Sodann wird die Trinkmilch durch die PAK für Milch und Milchprodukte noch weiter verbilligt, wobei dieser Anteil im Laufe der Jahre von 0,6 bis 4,1 Rappen pro Liter variierte. Als sich während des Krieges zeigte, daß der Milchhandel mit der bisherigen Verschleisspanne seine Unkosten nicht mehr zu decken vermochte, hat die PAK diese zusätzlichen Verteilungskosten im vorerwähnten Umfange übernommen und damit verhindert, daß der Detailpreis nicht noch mehr erhöht werden mußte.

Die PAK für Milch und Milchprodukte erhält ihre Mittel einmal aus der Bundeskasse, da diese jedes Defizit zu übernehmen hat, und zum andern aus den Zollzuschlägen auf

Importbutter. Eine weitere Quelle, der allerdings lediglich buchhalterische Bedeutung zukommt, ist die Krisengebühr, die vom ZVSM seit den 20-er Jahren von den Produzenten zur Speisung des Garantiefonds zur Stützung des Milchpreises erhoben wurde. Seit dem Bestehen der PAK fließt nun ihr diese Krisengebühr von $1\frac{1}{2}$ Rappen pro Kilogramm Milch zu. Da aber die an die Produzenten durch die PAK ausbezahlten Zuschüsse ein Vielfaches dieses Betrages ausmachen, brauchen wir hier die Krisengebühr nicht zu berücksichtigen.

Indem der Bund seinen Zuschuß auch der technisch verarbeiteten Milch gewährt, werden dadurch die Milchprodukte entsprechend verbilligt. Für die Herstellung von einem Kilogramm Käse werden 12 kg Milch und für ein Kilo Butter 25 kg Milch benötigt. Auf dem Exportkäse wird daher eine Abgabe erhoben, die der Verbilligung entspricht und der PAK zufließt. Andererseits wird die Importbutter mit einem Zollzuschlag belegt und zum gleichen Preise wie frische Inlandbutter verkauft. Wir berücksichtigen hier das Ausgleichsverfahren, weil ohne diese Einnahmen die PAK für Milch ein entsprechend größeres Defizit ausweisen würde, das die Bundeskasse ohnehin zu übernehmen hätte. — Als der Rahmpreis im August 1948 um 30 Rappen je Liter erhöht wurde, fiel damit die Verbilligung dieses Produktes dahin, da der Liter Rahm 10 Liter Milch erfordert und die damalige Verbilligung der Verkehrsmilch drei Rappen je Liter betragen hat.

Die folgende Zusammenstellung gibt einen Überblick über die Gesamtaufwendungen zur Verbilligung der Milch und ihrer Produkte, wobei wir nach der Herkunft der Gelder und der Einsatzstelle unterscheiden.

Tabelle IV

Verbilligungsaufwand für Milch und Milchprodukte gegliedert nach Herkunft und Einsatzstelle der Gelder.

Beträge in Millionen Franken.

Komponenten	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Bundeszuschuß	—	2,70	21,82	30,11	15,00	44,50	54,10
PAK aus allgem. Bundesmitteln	1,40	3,10	5,00	5,00	—	—	5,10
PAK Zollzuschlag auf Importbutter	—	—	—	1,99	15,86	9,54	10,51
Aus Mitteln des 100-Mio.-Kredites	—	—	—	5,00	18,62	—	—
Zusammen	1,40	5,80	26,82	42,10	49,48	54,04	69,71

Quelle: Eidg. Staatsrechnungen.

c. Verbilligung der Futtermittel.

Die Verbilligung der Futtermittel geht auf einen BRB vom 15. November 1940 zurück und ist somit, neben der Brotverbilligung, am frühesten eingeleitet worden. Sie wurde eingeführt, um die Produktionskosten der Landwirtschaft zu beschränken, da sich erfahrungsgemäß jede Verteuerung der landwirtschaftlichen Hilfsprodukte in Preiserhöhungen der Produkte und damit in einer höheren Belastung der Lebenshaltung der gesamten Bevölkerung ausgewirkt hätte. So schien es zweckmäßiger, die Futtermittel zu verbilligen, als wenn für jedes einzelne Landwirtschaftserzeugnis ein Verbilligungsverfahren hätte entwickelt werden müssen. Durch die Futtermittelverbilligung sollte einmal eine größtmögliche Inland-erzeugung animalischer Produkte erreicht werden, sodann aber galt es zu verhindern, daß Nahrungsmittel, wie Getreide und Milch, durch Verfütterung der menschlichen Ernährung entzogen würden. Auf die Problematik, die sich daraus ergab, daß gewisse Preiserhöhungen im Interesse der Versorgung bewilligt werden mußten, indes die Preise anderer Er-

zeugnisse einfach gestoppt wurden, werden wir noch zu sprechen kommen.

Dank der Futtermittelverbilligung konnten die Kleinhandelspreise bei Milch, Fleisch (speziell Schweinefleisch, Speck und Schweineschmalz), sowie Eier und Geflügel tiefgehalten werden. Nach Angaben im Gutachten Marbach-Haene, kamen 15 Prozent der Futtermittelverbilligung den Geflügelhaltern zugute, was sich vor allem in der Tiefhaltung der Eierpreise auswirkte. Die Verbilligungstechnik war analog wie beim Brotgetreide, d.h. die von der Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (GGF) zentral eingekaufte Auslandware wurde der Landwirtschaft unter dem Einstandspreis abgegeben.

Die höchsten Aufwendungen wurden in den Jahren 1943 und 1944 gemacht, wo die international bewirtschafteten Futtermittel zu außerordentlich hohen Preisen in Argentinien beschafft werden mußten, sodaß 1943 ein Verbilligungsaufwand von Fr. 24.68 per 100 kg erforderlich war⁴⁾. Die Aufwendungen für die Verbilligung der Futtermittel werden in den Eidg. Staatsrechnungen wie folgt ausgewiesen:

1941	30,39	Millionen	Franken
1942	21,91	"	"
1943	43,10	"	"
1944	48,12	"	"
1945	19,26	"	"
1946	29,44	"	"
1947	39,94	"	"
1948	- 9,75	"	"
1949	- 42,66	"	"
Total	179,75	Millionen	Franken

Die Minusposten der Jahre 1948 u. 1949 ergaben sich bei der Liquidation der zuviel abgeschriebenen Lagerbestände. Die Verbilligung war 1948 hinfällig geworden, da die Importprei-

4) Gutachten Marbach-Haene, Beilage 6, S. 2.

se derart sanken, daß auf weitere Bundeszuschüsse verzichtet werden konnte. Da die beiden Minusposten die gesamte Verbilligungsaufstellung verfälschen und insbesondere kein richtiges Bild von den in den einzelnen Jahren aufgewendeten Beiträgen vermitteln, verrechnen wir sie mit den angeblich 1946 und 1947 ausgegebenen Beträgen. Da bei ungefähr gleichen Verbrauchsmengen die Subvention per 100 kg 1946 höher war, als im folgenden Jahre, betrachten wir die folgenden Beträge als effektive Jahresaufwendungen:

1945	19,26	Mio. Fr. (wie oben)
1946	9,57	Mio. Fr.
1947	7,40	Mio. Fr.

d. Verbilligung anderer Nahrungsmittel.

Kartoffeln. Der Versorgung mit Kartoffeln kam während des ganzen Krieges besondere Bedeutung zu, weshalb denn auch sie in den Kreis der verbilligten Nahrungsmittel einbezogen wurden. Die Verbilligungsaufwendungen variierten stark, je nach der Ernte und der Art der Verwendung. So wurden Frachtbeiträge an die Transportkosten gewährt, die Lagerung von Frischkartoffeln unterstützt und besondere Aufwendungen zur Beimischung von Kartoffeln und Kartoffelmehl für die Brotherstellung gemacht. Stets wurde der Verbilligung der Saatkartoffeln besondere Beachtung geschenkt, wozu zeitweise noch Preiszuschüsse für Speisekartoffeln traten.

Da der Kartoffelverwertung besonders für die minderbemittelten Bevölkerungskreise große Bedeutung zukommt, betrachten wir auch die Aufwendungen für 1948 und 1949 als Verbilligungsbeiträge, allerdings ohne die 0,95 Mio. Fr. zur Verarbeitung von Kartoffeln auf Stärke und Trockenfutter⁵⁾. Somit beläuft sich der Gesamtaufwand für 1940 bis 1949 auf 34,68 Millionen Franken, wobei zu bemerken ist, daß diese Subventionen unabhängig sind von den ordentlichen Auf-

5) Eidg. Staatsrechnung 1949, S. 130.

wendungen der Alkoholverwaltung zugunsten der Kartoffelverwertung.

Rapsöl. Da sich die Versorgung mit Speisefetten und Speiseölen zeitweise besonders schwierig gestaltete, wurden alle Anstrengungen unternommen, um den Anbau einheimischer Ölsaaten zu fördern. Als Verbilligungsaufwendungen für Rapsöl berücksichtigen wir nur die Beträge zur Verwertung der Rapsernten, die 1946 und 1947 ausbezahlt wurden. Damals war der Markt auf das inländische Öl angewiesen, wenngleich sich das einheimische Produkt teurer stellte als das ausländische. Wir haben somit lediglich die Summen von 2,83 und 2,74 Mio. Fr. für die erwähnten beiden Jahre in unsere Verbilligungsaufstellung einzubeziehen; da 1948 und 1949 ausreichende, billigere Importmöglichkeiten bestanden, müssen die damals ausgegebenen Beiträge als Subventionen zugunsten der Landwirtschaft angesprochen werden.

Weitere Produkte. Neben den bereits erwähnten Waren sind aus den Mitteln des 100-Millionen-Kredites zusätzlich noch verbilligt worden:

Ausländische Speisefette und Speiseöle mit	7,57 Mio. Fr.
Hafer, Mais, Gerste, Hülsenfrüchte mit	5,80 Mio. Fr.
Verschiedenes	0,27 Mio. Fr.

Außerdem wurden aus dem Kredite 1,6 Millionen Franken an notleidende Gaswerke ausgerichtet, die wir hier ausscheiden müssen, da dieser Beitrag nicht der Allgemeinheit zugute kam.

Ein Darlehen von 5 Millionen Franken an die PAK für Speisefette und Speiseöle zählen wir den Verbilligungsaufwendungen zu, da es im Jahre 1948 zum Ankauf von Fett und Öl gewährt wurde und nicht zurückbezahlt worden ist. Ebenso berücksichtigen wir von dem bei Liquidation der PAK für Fleisch ausgewiesenen Defizit von ca. 16 Mio. Fr., 10 Millionen als Verbilligung in der Meinung, daß durch die geltenden Importbelastungen auf Fleisch und Fleischwaren ca. 6 Millionen Franken abgetragen werden können.

2. Gesamter Verbilligungsaufwand des Bundes 1940 - 1949.

Nachdem wir die einzelnen verbilligten Produkte kurz betrachtet haben — wobei wir verschiedene Posten, die in den Eidgenössischen Staatsrechnungen als Verbilligungsaufwand erscheinen, ausschieden und andere hingegen berücksichtigen mußten —, ist es möglich, den gesamten Verbilligungsaufwand zu bestimmen. Es muß aber nochmals betont werden, daß sich unsere Ergebnisse nicht ohne weiteres mit andern Zusammenstellungen vergleichen lassen. Vor allem ist in den Eidg. Staatsrechnungen unter dem Verbilligungsaufwand nicht immer dasselbe zusammengefaßt, während in den Veröffentlichungen des Eidg. Statistischen Amtes nur jene Beträge als Verbilligung erscheinen, die dem Subventionsbegriff des Amtes entsprechen und nicht schon anderweitig erfaßt sind. Vor allem stellt sich das Problem, ob ein Betrag als Subvention zugunsten der Landwirtschaft, oder aber als Verbilligungsaufwand zu buchen sei, wobei das Statistische Amt, im Gegensatz zur Staatsrechnung, eher das Konto der Landwirtschaft belastet.

In den zehn Jahren von 1940 - 1949 hat der Bund aus allgemeinen Mitteln für die Verbilligung der Kosten der Lebenshaltung mehr als eine Milliarde Franken aufgewendet. (vgl. Tab.V) Mit der Dauer des Krieges stieg der Aufwand leicht an und erreichte dann in der Nachkriegszeit das Maximum, wo 1948 mehr als ein Fünftel der Gesamtausgaben zur Auszahlung kam. In der Entwicklung der Aufwendungen spiegelt sich die Wandlung wider, die sich in der Begründung der Verbilligungsmaßnahmen vollzogen hat. Bis zum Jahre 1945 sprach man kaum von der Verbilligung, denn niemand wandte sich gegen diesen Aufwand, der allgemein als volkswirtschaftlich notwendig befürwortet wurde. Der Gesamtbetrag stieg während des Krieges mit Ausnahme von 1944 jährlich nicht über 100 Millionen Franken. Dies änderte sich, als 1946 durch ver-

mehrte Verbilligungsmaßnahmen weitere Lohn- und Preissteigerungen verhindert werden sollten. Die Auftriebstendenzen erwiesen sich aber durchschlagender als die Erkenntnis, was volkswirtschaftlich von Vorteil wäre. Als sich abzeichnete, daß die Maßnahmen das ihnen gesteckte Ziel nicht erreichen werden, wurden sie trotzdem nicht sofort eingestellt. Als diese Gelegenheit verpaßt war, erwies es sich unmöglich die Maßnahmen einzustellen; im Gegenteil, die Last wurde immer größer und erreichte 1948 ihren Höhepunkt. Dank energischen Anstrengungen, die durch die Preisentwicklung auf dem Weltmarkte begünstigt wurden, gelang es dann 1949 den Aufwand des Vorjahres um mehr als die Hälfte zu reduzieren, sodaß es möglich gewesen wäre, die Verbilligungsmaßnahmen auf Ende 1950 einzustellen.

Tabelle V

Gesamter Verbilligungsaufwand des Bundes 1940 - 1949.

Beträge in Millionen Franken.

JAHR	Brot und Teigwaren	Milch u. Milch- Produkte	Kartof- feln	Futter- mittel	Ver- schiede- nes	TOTAL	in % der Gesamt- Summe
1940	—	—	0,26	—	—	0,26	0,0
1941	34,82	—	0,04	30,39	—	65,25	6,5
1942	54,69	—	0,22	21,91	—	76,82	7,6
1943	25,68	1,40	3,31	43,10	—	73,49	7,3
1944	44,53	5,80	9,35	48,12	—	107,80	10,7
1945	44,12	26,82	5,93	19,26	—	96,13	9,5
1946	25,51	42,10	6,54	9,57	16,47	100,19	10,0
1947	97,90	49,48	0,54	7,40	2,74	158,06	15,7
1948	163,93	54,04	4,59	—	5,00	227,56	22,6
1949	17,87	69,71	3,90	—	10,00	101,48	10,1
40-49	509,05	249,35	34,68	179,75	34,21	1007,04	100 ‰
40-49	50,5 ‰	24,8 ‰	3,5 ‰	17,8 ‰	3,4 ‰	100 ‰	.

Wenn wir einen Blick auf das Verbilligungstotal der einzelnen Warengruppen werfen, so sehen wir, daß mehr als die Hälfte aller Mittel für Getreide, vor allem für die Herstellung von Brot, eingeschlossen aber auch die Verbilligung der Teigwaren, aufgewendet wurde. Mit einem Viertel der Gesamtsumme folgt dann die Verbilligung der Milch und ihrer Produkte. Rund ein Sechstel beanspruchte die Verbilligung der Futtermittel und damit die Preistiefhaltung animalischer Nahrungsmittel. Mit je drei Prozent Gesamtanteil sind noch die Verbilligungsaufwendungen für Kartoffeln zu erwähnen, sowie jene für verschiedene andere Produkte, worin als Hauptposten das Defizit der PAK für Fleisch erscheint.

*

*

*

IV. Auswirkungen der Verbilligungsmaßnahmen.

Nachdem wir einen Überblick über die Verbilligungsaktionen gewonnen haben, wenden wir uns nun ihren Auswirkungen auf die verschiedenen Sektoren des wirtschaftlichen Lebens zu. Da bei allen Diskussionen um die Verbilligungsmaßnahmen immer wieder betont wurde, daß dem finanziellen Aspekt auf der einen Seite die Wirkungen auf das Preisniveau und damit auf die Lebenshaltung anderseits gegenübergestellt werden müßten, betrachten wir zunächst die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen und wenden uns dann der Bedeutung zu, die die Verbilligungsaktionen für die Lebenshaltung beanspruchen können. Schließlich seien dann noch die Auswirkungen auf die Produktion, sowie auf die schweizerische Wirtschaftslage der Kriegs- und Nachkriegszeit dargelegt.

A. Finanzwirtschaftliche Auswirkungen.

Um ein Bild von der finanziellen Bedeutung des Verbilligungsaufwandes für den Bundeshaushalt zu gewinnen, stellen wir ihn den öffentlichen Ausgaben insgesamt, sowie den Bundesbeiträgen gegenüber. Im weitern vergleichen wir diese Ausgaben mit den zur selben Zeit erhobenen Bundessteuern und Abgaben, da ja letztlich alle Aufwendungen durch Steuereinnahmen gedeckt werden müssen. Da die Verbilligung zudem zur Verhinderung der Inflation beitragen sollte, sei endlich noch geprüft, wieweit sie auch diesem Erfordernis entsprechen konnte.

1. Öffentliche Ausgaben und Verbilligung.

Im Laufe der Jahre wurden dem Bunde stets neue Aufgaben in immer größerem Umfange zugewiesen. Diese vermehrte Staatstätigkeit findet ihren Niederschlag natürlich in

den Staatsrechnungen, wo die Summen der jährlichen Ausgaben unablässig größere Höhen erklimmen. Schreitet diese Entwicklung auch in verhältnismäßig ruhigen Jahren unbeirrbar weiter, so wird sie unter außerordentlichen Verhältnissen, wie sie insbesondere der zweite Weltkrieg mit sich gebracht hat, sprunghaft vorangetrieben. Weite Gebiete, die bis anhin der privaten Wirtschaftstätigkeit überlassen werden konnten, müssen nun im Landesinteresse staatlich zusammengefaßt und zentral bewirtschaftet werden. Dennoch ist es nicht in erster Linie die wirtschaftliche Versorgung, die erhebliche Kosten verursacht, sondern der Primat muß der militärischen Landesverteidigung zuerkannt werden.

Doch bevor wir näher auf die Staatsausgaben der vergangenen 10 Jahre eintreten, müssen wir uns zwei Erscheinungen zuwenden, die maßgeblich an den stets größeren Ziffern unseres Staatshaushaltes beteiligt sind. Es ist das zunächst einmal die unablässig schwindende Kaufkraft des Geldes, die bewirkt, daß trotz nominaler Zunahme der Ausgaben keine reale Mehrbelastung einzutreten braucht. Der Index der Kosten der Lebenshaltung als Maßstab der Wertentwicklung des Geldes ist seit Kriegsausbruch 1939 von 100 auf 162 Ende 1949 gestiegen. Daß nicht mit aller Konsequenz gegen diese Verwässerung der Kaufkraft angekämpft wurde, rührte eines- teils davon her, daß man leichter geneigt war, Währungs- manipulationen in Betracht zu ziehen, wie gerade der Herbst 1949 wieder gezeigt hat. Selbst wenn im eigenen Lande die Inflation erfolgreich bekämpft werden konnte, so gelang es doch keinem Staate, alle inflationistischen Strömungen auszuschalten. Diese „inflationistische Mentalität“¹⁾, zusammen mit dem Erleben des Krieges, in dem Milliardenwerte vernichtet und ebensolche Summen für die Vernichtung aufgebracht werden mußten, brachte eine Gewöhnung an Riesensummen mit sich,

1) Preiskontrolle: Besprechungen über die Sicherung der Kaufkraft des Frankens, Montreux-Territet, 1948, S. 2.

die ihren Niederschlag in einer gewissen „Respektlosigkeit vor der großen Zahl“ ²⁾ findet.

Ein weiterer Grund für die vermehrten Staatsaufwendungen liegt sodann in der Bevölkerungszunahme begründet, die für unser Land in den vergangenen zehn Jahren 10 Prozent betragen hat. Diese Zunahme fällt dann umso mehr ins Gewicht, wenn, wie das in der Schweiz in zunehmendem Maße der Fall ist, die staatliche Sozialfürsorge ausgebaut wird.

Eines aber darf besonders nach kritischen Zeiten, wo mehr als gewöhnlich alles Heil und alle Hilfe vom Staate zu kommen scheint, nicht vergessen werden, daß auch dem Staate in seinem Aufwande Grenzen gesetzt sind, die er nicht überschreiten kann, ohne das gesamte Wirtschaftssystem zu ändern. Diese Grenzen liegen dort, wo die Marktwirtschaft lahmgelegt oder doch schwer behindert wird. Unter diesen Umständen dann von einem Versagen der Marktwirtschaft zu sprechen, um sie durch eine staatliche Planwirtschaft zu ersetzen, geht natürlich nicht an.

Im Folgenden sollen nun die Verbilligungsaufwendungen mit den Gesamtausgaben des Bundes, sowie einigen speziellen Ausgabenposten verglichen werden.

In der folgenden Tabelle VI vergleichen wir die Jahre 1939, 1944 und 1948, sowie die Gesamtaufwendungen im Jahrzehnt 1940 - 1949 miteinander. Beim Jahr 1939 als Ausgangspunkt ist freilich zu beachten, daß in diesem Jahre die Staatsausgaben zum ersten Male die Milliardengrenze überschritten hatten, und daß vordem das Jahr 1938, mit 65 Prozent der Ausgaben des folgenden Jahres, an erster Stelle stand. Sodann betrachten wir das Jahr 1944, welches den überhaupt höchsten Ausgabenbetrag aufweist, indes sich die Aufwendungen für die Verbilligung wohl erstmals auf über 100 Millionen Franken belaufen, aber im Rahmen der allgemeinen Entwicklung bleiben. Dann folgt das Jahr 1948, das den höch-

2) Gutachten Marbach-Haene, S. 18.

sten Verbilligungsaufwand ausweist, während sich die Gesamtausgaben wieder zurückbilden. Am Schlusse folgt noch die Zusammenstellung für den gesamten Zeitraum der Kriegs- und Nachkriegszeit.

Tabelle VI

Vergleich der Verbilligungsaufwendungen
mit andern Bundesausgaben.

Ausgabenposten	Ausgaben in Mio. Franken				Verbilligung in % des nebestehenden Ausgabenpostens		
	1939	1944	1948	1940-49	1944	1948	1940-49
Verbilligungs- aufwand	—	108	228	1 007	100	100	100
Gesamtausgaben	1 038	2 558	1 892	21 077	4,2	12,0	4,8
Gemeinkosten u. Sachausgaben	520	1 643	721	12 240	6,6	31,6	8,2
Personalausgaben	75	207	247	1 908	52,2	92,4	52,8
Ausgaben der a.o. Rechnung	404	2 028	904	14 330	5,3	25,2	7,0
Verbilligungs- aufwand real	—	72	140	661	100	100	100
Gesamtausgaben real	1 038	1 694	1 159	14 593	4,2	12,0	4,5

Quellen: Eidgenössische Staatsrechnung.

Die finanzielle Bedeutung, die den Verbilligungsaufwendungen für den Bundeshaushalt zukommt, geht deutlicher als aus den absoluten Beträgen aus den Prozentanteilen hervor. So beanspruchte die Verbilligung 1944 ein Fünfundzwanzigstel der Gesamtausgaben, 1948 aber mehr als den achten Teil. Im verflossenen Jahrzehnt mußten rund 5 % der Gesamtausgaben des Bundes für die Verbilligung reserviert werden.

Verglichen mit den Posten der außerordentlichen Rechnung, worin der Verbilligungsaufwand enthalten ist, ergeben sich folgende Anteile: Von 5 % 1944 steigt der Anteil auf

annähernd ein Viertel für das Jahr 1948, indes er sich für die Zeit von 1940 - 1949 auf 7 % stellt. Eindrücklicher noch ist der Vergleich der Verbilligungskosten mit den Personalausgaben der Zentralverwaltung. 1944 beanspruchte sie etwas mehr als die Hälfte der Summe, die für die Besoldung der annähernd 30 000 Beamten aufgewendet werden mußte. 1948 blieb der Verbilligungsaufwand nur 8 % hinter den Personalausgaben zurück und betrug im vergangenen Jahrzehnt mit 53 % mehr als die Hälfte der Summen, die als Gehälter an die durchschnittlich 23 000 Bundesbeamten ausbezahlt wurden.

Wenn wir den realen Verbilligungsaufwand für die Zehnjahresperiode mit den realen Gesamtausgaben des Bundes vergleichen, so kommen wir zu einer vom nominalen Vergleich leicht abweichenden Relation. Das rührt von der Scherenentwicklung der beiden Bewegungen her, denn die Gesamtausgaben erreichten in der ersten Zeithälfte ihr Maximum, während die hohen Verbilligungsaufwendungen in der zweiten Hälfte, des hohen Indexstandes wegen, real weniger Gewicht hatten.

Aus all dem Gesagten geht die große Belastung des Bundeshaushaltes durch die Verbilligungsmaßnahmen deutlich hervor. Dabei dürfen wir nicht vergessen, daß der Bund neben den 1007 Millionen Franken für die allgemeinen Verbilligungsaktionen weitere beträchtliche Mittel zur Entlastung bestimmter Bevölkerungskreise eingesetzt hat, so 31 Millionen Franken für Notstandsaktionen zugunsten der Minderbemittelten, sowie 210 Millionen Franken für die Förderung des Wohnungsbaus. Der Bundesrat³⁾ betonte mehrmals, daß der Bundeshaushalt solche Belastungen auf die Dauer nicht tragen könne, und so wurden denn immer wieder, wenn auch wenig fruchtbare, Bestrebungen gemacht, diesen Aufwand herabzusetzen.

3) Bundesrat Nobs am 15. Juni 1948 vor dem Nationalrate, Gutachten Marbach-Haene, Beilage 1, S. 10.

Auf die Auswirkungen, die der Verbilligungsaufwand auf die Steuerbelastung hatte, wollen wir weiter unten eintreten, ebenso auf die Frage, ob die Verbilligung die inflationistischen Tendenzen abgeschwächt oder stimuliert habe. Eines darf hier allerdings nicht außer acht gelassen werden, daß nämlich dank der Lohn- und Preisstabilisierung, auch der Bund für sein Personal, wie auch für die vergebenen Arbeiten weniger auslegen mußte, als wenn sich alle Auftriebstendenzen ungehindert hätten durchsetzen können. Allerdings ist es kaum möglich zu sagen, wie sich die Lohn- und Preisverhältnisse dann entwickelt hätten und welche Mehrausgaben dem Bunde daraus erwachsen wären. Andererseits darf nicht vergessen werden, daß durch die Verbilligung die Verschuldung des Bundes heute um eine Milliarde größer ist, was dazu beigetragen haben dürfte, die Kaufkraft weiter Kreise zu stärken, dies in einer Zeit, da die Warenversorgung noch sehr zu wünschen übrig ließ. Wenngleich dieser Anteil nicht überschätzt werden darf, weil fast die Hälfte der gesamten Verbilligungsaufwendungen auf die letzten drei Jahre entfällt, wo die Staatsrechnung jeweils mit einem Einnahmenüberschuß abschloß, so ist die Relation von 1007 Millionen gegenüber den im gleichen Zeitraum aufgewendeten 2661 Millionen Franken⁴⁾ für Verzinsung und Tilgung der Bundeschuld doch recht beachtlich. Bedenkt man die heftigen Widerstände, die trotz des bisherigen Aufwandes von über einer Milliarde Franken von der Landwirtschaft bezüglich der Milch, sowie von sozialdemokratischer und gewerkschaftlicher Seite⁵⁾ ganz generell dem Abbau der Verbilligungsmaßnahmen entgegengesetzt werden, so bestätigt diese Tatsache, was Bun-

4) Eidg. Staatsrechnung 1949, S. 47, wie auch Stat. Jahrbuch der Schweiz 1949, S. 387.

5) Sozialdemokratische Partei der Schweiz, Geschäftsberichte 1947/48, S. 83, 88.

Union syndicale suisse, Rapport de gestion 1947 - 1949, S. 149.

Der Eisenbahner, Nr. 50, vom 13. Dez. 1946.

Gewerkschaftskorrespondenz, Nr. 43, vom 29. Mai 1948.

desrat Stampfli schon 1941 zurückgehalten hatte, allgemeine Verbilligungsmaßnahmen einzuführen: „Es wird freilich erklärt, daß es sich vorläufig nur um sechs Millionen Franken handle. Das ist richtig. Wir wissen, daß wir mit sechs Millionen beginnen würden, wissen aber nicht, mit welcher Mehrausgabe wir enden würden“⁶⁾).

2. Bundesbeiträge und Verbilligung.

Da die Verbilligungsaufwendungen Subventionen oder Bundesbeiträge darstellen, wollen wir uns zunächst mit diesem Begriff befassen. Vom Eidg. Statist. Amt wird dazu ausgeführt⁷⁾: „Subventionen sind Geldüberweisungen an öffentliche Körperschaften oder Private, die gemacht werden, ohne von den Empfängern eine unmittelbare Gegenleistung zu fordern.“ Es sind „... Geldleistungen des Bundes für besondere Zwecke, die außerhalb der Bundesverwaltung von Dritten erfüllt werden und deren Förderung aus wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, militärischen oder andern Gründen im allgemeinen Interesse liegt. ... Da der Bund seine Beiträge stets im Hinblick auf konkrete zu fördernde Aufgaben gewährt, dürfen sie vom Empfänger auch nur für diese Zwecke verwendet werden.“ Diese Auffassung übernimmt auch die Budgetbotschaft für das Jahr 1938, wo damit zum ersten Male die offizielle Definition der Subvention festgelegt wird⁸⁾. „Die Begriffe ordentliche und außerordentliche Subventionen sind in erster Linie durch die Tradition festgelegt. Eine rein theoretische von den finanzpolitischen Grundlagen losgelöste Definition kann kaum gegeben werden. Im Wesentlichen handelt es sich bei den ordentlichen Subventionen um Lei-

6) Sten. Bull. NR. 51. Jg. 1941, S. 30.

7) Statistische Quellenwerke der Schweiz (St.Q.W.)
Heft 80, Bern 1936.

8) St.Q.W. Heft 105, Bern 1942, S. 3.

stungen des Bundes, die auf der Verfassung, auf nicht befristeten Gesetzen, oder auf der Tradition beruhen und die mit gewisser Regelmäßigkeit wiederkehren. Negativ kann dieser Begriffsbestimmung beigefügt werden, daß die ordentlichen Bundessubventionen nicht einer momentanen Notlage des Subventionsempfängers im speziellen steuern oder eine allgemeine Krise mildern sollen. Umgekehrt stellen die ausserordentlichen Beiträge in der Regel Leistungen dar, die einen zeitlich begrenzten Notstand beheben wollen" ⁹⁾). Die doppelte Bedeutung des Begriffs Bundessubvention kommt im folgenden Zitat zum Ausdruck: „Dienten die Bundesbeiträge noch bis zum Ausgang des letzten Jahrhunderts vorwiegend der Förderung größerer bestimmter Werke, welche die Kantone nicht aus eigener Kraft durchführen konnten, wie beispielsweise dem Straßen- und Eisenbahnbau, Gewässerkorrekturen usw., so wurden sie in neuerer Zeit . . . immer mehr zu einem machtvollen Instrument der Wirtschafts- und Sozialpolitik" ¹⁰⁾).

Es kommt dem Begriff der Subvention im Bundesstaate also eine Doppelbedeutung zu, indem einmal alle Überweisungen vom Bunde an die Gliedstaaten als Subvention bezeichnet werden, wobei es keine Rolle spielt, für welche Zwecke diese ausgerichtet werden. Stellen wir uns hingegen einen Einheitsstaat vor, so fallen in ihm alle jene „Subventionen" weg, die lediglich Mittel des Finanzausgleichs sind. Während in der Schweiz die Kantone für den Straßenbau aufkommen und vom Bunde in gewissem Grade finanziell unterstützt werden, weist die schweizerische Finanzstatistik diese Bundeszuschüsse als Subventionen aus, indes in einem Einheitsstaate dergleichen Subventionen nicht existieren, obwohl in beiden Fällen der Straßenbau Sache der öffentlichen Hand, des Staates ist. Neben solchen Finanzausgleichsbeiträgen gibt es aber auch im Bundesstaate echte Subventionen, nämlich jene, wel-

9) St.Q.W. Heft 105, Bern 1942, S. 14 f.

10) St.Q.W. Heft 193, Bern 1948, S. 14.

che direkt oder via Kantone an private Dritte ausgerichtet werden. Bei diesen Subventionen handelt es sich um Beiträge, die aus wirtschaftspolitischen Gründen erfolgen, um Wirtschaftszweige zu fördern, die ohne staatliche Hilfe nicht bestehen könnten, wie beispielsweise der Inlandgetreidebau, der auf Grund einer Verfassungsbestimmung erhalten werden muß. Eine Mittelstellung nehmen die sozialpolitischen Subventionen ein, denen zum Teil der Charakter von echten Subventionen zur Förderung gewisser Wirtschaftsgruppen und zum Teil der Charakter von Unterstützungen als Ausfluß vermehrter sozialer Staatstätigkeit zukommt.

In einem dem Subventionsproblem gewidmeten Aufsätze führt Leugger ¹¹⁾ aus: „Der Zweck der Subventionen im Ausgabensystem liegt dabei — wenn ich die Umschreibung Freudenbergs erweitere — im Versuch des öffentlichen Gemeinwesens, namentlich des Zentralstaates, durch den Einsatz von Mitteln, die die gesamte Volkswirtschaft aufgebracht hat, von einer höhern Ebene aus Kräfteverschiebungen zu begünstigen oder zu verhindern, die sich in der freien Entwicklung der Marktwirtschaft und der verschiedenen nachgeordneten Gemeinwirtschaften nicht im Sinne des staatlichen Willens anbahnen.“ Er lehnt es dann unter Berufung auf Röpke ab, den Verbilligungsaufwand unter die Subventionen einzureihen, da es sich um diejenige Form des Staatseingriffes handle, die man als Gemeinwirtschaft bezeichnet.

Eine solche Auffassung, daß die Verbilligungsaufwendungen ähnlich den Beihilfen der Armenpflege Unterstützungen darstellen, bleibt an den Äußerlichkeiten haften und vermag einer nähern Untersuchung nicht stand zu halten. Sie hätte zum Teil zu Beginn des Krieges mit Berechtigung vertreten werden können, als wirklich ein Großteil der Bevölkerung unter der Teuerung empfindliche Reduktionen in der Lebenshaltung zu tragen hatte, und daher der sozialpolitische Ge-

11) Leugger J.: Beitrag zum Problem der Subvention,
in Festgabe für Hans Schorer, Bern 1947, S. 143 ff.

danke für die Einführung der Verbilligung mitbestimmend war. Das änderte aber schon im Herbst 1945, als ganz eindeutig die Sorge um die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Volkswirtschaft im Vordergrund stand. Dies umso mehr, als immer weitere Kreise den vollen Teuerungsausgleich erhalten hatten, und gar keine Veranlassung bestand, aus Bundesmitteln das allgemeine Realeinkommen zu heben, da es nicht die Aufgabe des Bundes ist, der Privatwirtschaft auf Kosten der Allgemeinheit billige Arbeitskräfte zur Verfügung zu stellen. Zwei Jahre später war es auch nicht mehr so sehr die Konkurrenzfähigkeit, die einen nochmals vermehrten Einsatz von Verbilligungsgeldern erforderte, vielmehr wurde nun die Weiterführung von monetären Erwägungen diktiert, von der Sorge um die Kaufkraft des Frankens. Daher konnte denn Bundesrat Nobs in der Wintersession 1946 mit Recht von der Verbilligung als „währungspolitischen Subventionen im Interesse der gesamten Wirtschaft“ sprechen.

Klar geht aus allen offiziellen Stellungnahmen zur Verbilligung das eine hervor, daß jederzeit betont wurde, es handle sich um außerordentliche Maßnahmen, die keinesfalls Dauercharakter annehmen dürfen. Die Entwicklung dieser Aktionen stellt einen neuen Beweis dar, mit welchen Schwierigkeiten es verbunden ist, einmal eingeführte Beiträge wieder abzuschaffen. Selbst wenn der Grund, der die Maßnahmen verursacht hat, dahingefallen ist, sind die interessierten Kreise niemals um einen neuen Notstand verlegen, der mehr noch als der ursächliche, die Weiterführung und Ausdehnung der Hilfsmaßnahmen erfordert.

Während die Gesamtsumme der jährlichen Bundesbeiträge von 217 Millionen Franken 1939 auf durchschnittlich 375 Millionen Franken im letzten Jahrzehnt angewachsen ist, haben sich die außerordentlichen Subventionen in der gleichen Zeit annähernd versiebenfacht, was mehr als viele Worte von den gewaltig gestiegenen Anforderungen an den Bund spricht.

Zu einem guten Teil ist diese Entwicklung gerade durch den Verbilligungsaufwand bedingt, beanspruchte er doch in den zehn Jahren 27 Prozent aller und nicht weniger als 46 Prozent der außerordentlichen Bundesbeiträge. Daß es wichtiger war, Mittel und Wege zum Abbau des Verbilligungsaufwandes zu suchen als sich über die Höhe einiger anderer Bundesbeiträge zu ereifern, geht aus der Tatsache hervor, daß für die Verbilligung mehr als das 7-fache der Beträge für Straßen und Brücken, viermal mehr als für die Landwirtschaft oder die Inlandgetreidewirtschaft und das dreifache der unter der Rubrik Sozialpolitik ausgewiesenen Beiträge aufgewendet wurde.

Tabelle VII

Bundessubventionen nach Verwendungszwecken.

Verwendungszweck	Subventionen in Mio. Franken				Verbilligung in % von		
	1939	1944	1948	1940-49	1944	1948	1940-49
Verbilligung	—	108	228	1 007	100	100	100
Subventionen total	217	426	471	3 748	25	48	27
außerordentliche	13	292	269	2 199	37	85	46
Straßen u. Brücken	20	12	21	141	900	1 120	715
Landwirtschaft	46	18	63	236	600	360	427
Inlandgetreide	33	23	27	239	470	840	422
Unterricht	12	14	18	144	770	1 270	700
Sozialpolitik	64	33	28	331	330	810	304

Quelle: Eidg. Staatsrechnungen.

Wenn auch die Bundesbeiträge nicht das einzige und nicht das wichtigste Instrument der staatlichen Intervention sind, so haben sie den andern Eingriffsmöglichkeiten doch das Eine voraus, daß der Öffentlichkeit von Jahr zu Jahr die Rechnung in runden Summen zur Begleichung präsentiert wird. Hier ist es nicht möglich, die finanzielle Belastung zu bagatellisieren, wie das vielfach dort geschieht, wo die wirtschaftlichen Folgen einer Intervention von einzelnen Kreisen getragen wer-

den müssen. Daher ist es verständlich, daß vor allem die Bundesbeiträge kritisch gemustert werden, weil sie jeden mehr oder weniger direkt mitbelasten. Diese prinzipielle Opposition wird aber in dem Momente aufgegeben, da man selber zum Kreise der Begünstigten gehört. Hierin liegt eine große psychologische Gefahr der Verbilligungssubventionen, indem sie die Gesamtheit des Volkes an Staatshilfe gewöhnt und damit die Selbstvorsorge und den Selbstbehauptungswillen schwächt. Besonders ungesund ist der Zustand dann, wenn die Unterstützung der gesamten Bevölkerung mit öffentlichen Mitteln selbst in der Hochkonjunktur erfolgt. Wohin diese Entwicklung aber in Zeiten der Not und Arbeitslosigkeit führen wird, ist klar und kann höchstens jene mit Freude erfüllen, die im Heute eine Etappe zur zentralgeleiteten Planwirtschaft sehen.

„L'état c'est la grande fiction à travers laquelle tout le monde s'efforce de vivre au dépense de tout le monde (Bastiat). Es wäre unendlich viel gewonnen, wenn man sich endlich angewöhnen würde zu sagen: Ich fordere, daß andere für mich zahlen, statt zu sagen: Ich fordere, daß der Staat für mich zahlt“ ¹²⁾).

3. Verbilligung und Steuern.

Nachdem wir uns mit den gewaltigen Ausgaben befaßt haben, die dem Bunde durch den zweiten Weltkrieg erwachsen sind, wollen wir uns nun den Deckungsmitteln zuwenden, denn nur wenn auch die Quellen bekannt sind, die zur Ausgabendeckung herangezogen werden, kann die Finanzlage richtig gewürdigt werden.

Wir wollen uns hier nur mit den Gesamtergebnissen des vergangenen Jahrzehnts befassen, während wir in der Tabelle VIII zum Vergleich wiederum das Jahr 1939 als Vorkriegsjahr

12) Röpke W.: *Civitas humana*, Erlenbach-Zürich, 1944, S. 185.

und Vergleichsbasis, sowie 1944 das Jahr der höchsten Bundesausgaben und 1948 mit dem größten Verbilligungsaufwand angeführt haben.

Tabelle VIII

Verbilligungsaufwand und Steuereinnahmen des Bundes.

Einnahmen	Beträge in Millionen Franken				Verbilligung in ‰ von		
	1939	1944	1948	1940-49	1944	1948	1940-49
Verbilligung	—	108	228	1 007	100	100	100
Steuern total	88	565	969	6 454	19	24	16
Wehropfer	—	7	39	1 238	1 540	580	82
Wehrsteuer	—	164	227	1 045	66	100	97
Kriegsgewinnsteuer	—	59	55	481	180	410	210
WUST	—	248	463	2 250	44	49	45
Luxussteuer	—	9	19	97	1 200	1 200	1 040
Grenzzölle (ohne Tabak)	286	75	375	2 088	140	61	48
Fiskalische Belastungen (Tabak u. Bier)	59	63	119	815	170	190	124
Ertrag des Bundes- verm. u. d. Betriebe	67	96	118	1 031	110	190	98
Bundesschuld (Feldeckung)	1 931	6 753	7 983	6 055	.	.	17 ‰ der Zunahme

Quelle: Eidg. Staatsrechnungen.

In dem Maße, in dem dem Bunde neue Aufgaben erwuchsen, mußte er auch für entsprechende Deckungsmittel besorgt sein. Die Einnahmenbasis der Vorkriegszeit war viel zu schmal, als daß sie den gesteigerten Anforderungen hätte genügen können. So wurde denn der Grundsatz, die direkten Steuern den Kantonen und Gemeinden und die indirekten dem Bunde immer wieder durchbrochen. Die Umstände erforderten es, die Deckungsmittel überall dort zu beschaffen, wo dies nur möglich war. So brachte denn schon das Jahr 1940, durch die Umstände bedingt, einen ganzen Katalog außerordentlicher Kriegssteuern, die alle auf dem Vollmachtenwege ein-

geführt wurden. Die Warenumsatzsteuer gab wohl am meisten zu Diskussionen Anlaß, weil durch diese Verbrauchssteuer die gesamte Bevölkerung herangezogen wurde, ihren Teil an die Aufwendungen zur Sicherstellung der Landesverteidigung beizutragen. Aber nicht nur die Gesamtheit des Volkes hatte die außerordentliche Last zu tragen, richteten sich doch die verschiedenen neu eingeführten Steuern an jedes nur erfafßbare Steuerobjekt, so das Wehropfer an den Vermögensbesitz, die Wehrsteuer an die höhern Einkommen, die Kriegsgewinnsteuer an die zeitbedingten Mehrgewinne und schließlich belastete die Luxussteuer die nicht lebenswichtigen Bedarfsgüter mit 10 Prozent ihres Verkaufspreises.

Von den 1940 - 1949 vereinnahmten 6,5 Milliarden Franken der Bundeskasse, beanspruchte allein die Verbilligung 16 Prozent. Dieser hohe Prozentsatz ist natürlich nicht ohne Einfluß auf den Steuerbedarf geblieben, und es drängt sich die Frage auf, ob die Verbilligung nicht lediglich eine "als-ob-Verbilligung" darstellt, besonders wenn man die Umtriebe und Kosten berücksichtigt, die einerseits mit der Steuererhebung und anderseits mit der Ausrichtung der Verbilligungsgelder verbunden sind. Obwohl es unmöglich ist, diese Kosten zu ermitteln, muß doch betont werden, daß sie den positiven Einfluß der Verbilligungsmaßnahmen herabmindern.

Aufschlußreich ist das Verhältnis des Verbilligungsaufwandes zu den einzelnen Steuern. Er erforderte 82 Prozent der Erträge des Wehropfers und erreichte die gleiche Summe wie die Wehrsteuer, während die gesamte Kriegsgewinnsteuer den Aufwand nicht einmal zur Hälfte deckte. Von besonderem Interesse aber ist das Verhältnis zur Warenumsatzsteuer, da diese am ehesten von der Gesamtheit aufgebracht werden muß, während durch die Verbilligungsbeiträge ebenfalls die gesamte Bevölkerung entlastet wurde. Die WUST hat 2,25 Milliarden Franken eingebracht, sodaß durch die Verbilligung 45 Prozent oder knapp die Hälfte wieder an die

Allgemeinheit zurückgeflossen ist. Die Luxussteuer hingegen deckte, trotz des höhern Steuersatzes, die Verbilligungsausgaben nur zum neunten Teil.

Im weitem erreicht die Verbilligungssumme 48 Prozent des Ertrages der Grenzzölle, 120 Prozent der fiskalischen Belastung von Tabak und Bier, sowie annähernd den gleichen Betrag, den Bundesvermögen und Betriebe des Bundes in den vergangenen zehn Jahren abgeworfen haben. In der gleichen Zeit entfallen von der Zunahme der Bundesschuld 17 Prozent auf die Verbilligung.

Auf die Auswirkungen der Steuern wollen wir weiter unten eingehen, doch gilt es in diesem Zusammenhange noch darauf hinzuweisen, daß auch die Staats- und Gemeindesteuern im Laufe der Jahre stets größere Beträge einbrachten. Während die gesamten Steuereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden 1940 fast genau eine Milliarde Franken betrugen, sind sie im Jahre 1948 auf 2,93 Milliarden Franken angewachsen (gemäß Stat. Jahrb. der Schweiz), das sind real 1,8 Milliarden Franken, sodaß sich die Steuerbelastung in dieser Zeit annähernd verdoppelt hat, indes das reale Volkseinkommen nur um knapp ein Viertel zugenommen hat. Wenn aber die untern Einkommensschichten dennoch weitgehend entlastet sind — von den direkten Steuern dank der erhöhten steuerfreien Minima und der gewährten Sozialabzüge, während die WUST im Lebenskostenindex berücksichtigt wird und somit die Arbeitnehmer nicht belastet — so heißt das, daß die Hauptlast von den Mittelschichten, sowie von den besitzenden Klassen getragen werden mußte.

Der oft erwähnte Vorschlag: Steuerreduktion statt Verbilligung, hätte nicht ohne weiteres zur gleichen Wirkung geführt. Da die Bundessteuern auch heute noch die untersten Einkommensschichten weitgehend unbelastet lassen, wäre ihre Herabsetzung in erster Linie jenen zugute gekommen, die der Verbilligung in geringerem Maße oder überhaupt nicht bedurften. Eine der Verbilligung entsprechende Entlastung

wäre weitgehend nur durch Reduktion der Staats- und Gemeindesteuern möglich gewesen. In diesem Falle hätten sich dann die Kantone und Gemeinden entsprechend schlechter gestellt, indessen sie ihre Finanzverhältnisse unter den tatsächlichen Umständen erheblich verbessern konnten, dies zu einer Zeit, da sich der Bund unter dem Drucke immer neuer Aufgaben mehr und mehr verschulden mußte. Im Hinblick auf diese Tatsachen hat der Bundesrat in der Botschaft zur Staatsrechnung 1948 (S. 24) seiner Besorgnis Ausdruck gegeben: „... Während nun gerade die ertragreichsten Einnahmequellen schon auf kleine Konjunkturausschläge reagieren, behaupten die Ausgaben ihren erreichten Stand bedeutend hartnäckiger und kommen jedes Jahr neue Aufgaben in bedeutendem Betrag hinzu. Dem allgemeinen Drang, an den Bund neue Forderungen zu stellen, steht eine ebenso allgemeine Abneigung gegenüber, dem Bunde vermehrte Einnahmen zuzugestehen. Die eidgenössischen Räte und eine weitere Öffentlichkeit scheinen sich dieses Widerspruchs noch nicht genügend bewußt geworden zu sein.“

4. Inflation und Verbilligung.

Dafz dem Inflationsproblem schon zu Beginn des Krieges volle Aufmerksamkeit geschenkt wurde, beweisen die von der Konjunkturbeobachtungs- und der Preisbildungskommission gemeinsam ausgearbeiteten „Thesen über die Maßnahmen zur Inflationsverhütung in der Schweiz“¹³⁾. Wir wollen die wichtigsten angeführten Thesen festhalten, um zu prüfen, inwieweit die Verbilligungsmaßnahmen den gestellten Erfordernissen entsprachen. These 2 führt aus, es stehe „angesichts der gewaltigen Aufrüstungs- und Mobilisationskosten die Verhütung der Inflation, d. h. die Verhinderung von Störungen im Gleichgewicht von Kaufkraft und Güterversorgung an er-
13) SZVS, 76. Jg., 1940, S. 121 ff.

ster Stelle, weil die Inflation gleichzeitig das bequemste und gefährlichste Mittel der staatlichen Kostendeckung bildet." Sodann These 4: „Die wirtschaftlichen Gefahren der Inflation bestehen in den wachsenden Ungerechtigkeiten, die durch den Kaufkraftschwund des Frankens entstehen, in den ungerechtfertigten Einkommensverschiebungen auf Kosten des Arbeitseinkommens, sowie in der Benachteiligung des Gläubigers zugunsten des Schuldners. Die Inflation führt ferner zu einer Erhöhung der Mobilisationskosten und zu einer Verstärkung der nominellen privaten und öffentlichen Verschuldung, die unverdiente Scheingewinne entstehen läßt und zu Verschwendung und Fehlinvestitionen Anlaß gibt. Dadurch wird die Nachkriegswirtschaft krisenanfälliger und der unvermeidliche Rückschlag samt dem bekannten Preisfall nach dem Ende der Inflation noch folgenschwerer." These 6: „Soweit die Sicherstellung der Landesverteidigung und der Landesversorgung real, d. h. durch Produktion und Wareneinfuhr, möglich ist, muß sie auch finanziell ohne Störungen durchführbar sein. Mit einer inflatorischen Lösung wäre materiell nicht das geringste gewonnen. Denn unter allen Umständen kann ein Volk (von Auslandskrediten abgesehen) nicht mehr verzehren als seine laufende Produktion und seine materiellen Reserven (einschließlich Auslandguthaben). Eine inflatorische Finanzierung muß daher zu dem gleichen materiellen Resultat führen wie die nicht-inflatorische, nämlich zu privaten Konsumeinschränkungen, aber auf Kosten schwerer wirtschaftlicher und sozialer Störungen während des Krieges und vor allem in der Nachkriegszeit." These 7: „Die Wahl zwischen inflatorischer und nicht-inflatorischer Finanzierung bedeutet daher nicht die Wahl zwischen einer kleinern und einer größern Last, sondern nur zwischen verschiedenen Möglichkeiten der Aufteilung dieser Last auf die verschiedenen Bevölkerungsschichten."

Das Hauptziel der Inflationsbekämpfung war demnach eine Stabilisierung der monetären Faktoren, damit von dieser Seite

in einer Zeit verminderter realer Versorgungsmöglichkeit keine Auftriebstendenzen wirksam würden. Die unvermeidliche Realeinbuße sollte von der gesamten Bevölkerung, unter Berücksichtigung der bisherigen wirtschaftlichen Verhältnisse, getragen werden. Da erfahrungsgemäß jene Kreise von der Teuerung am meisten betroffen werden, deren Lebenshaltung schon vordem niedrig war, galt es ihnen besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Die Verbilligung erwies sich als geeignetes Mittel, um eine reale Besserstellung herbeizuführen, ohne die Nominallöhne und damit die Produktionskosten zu sehr ansteigen zu lassen. Da die Arbeitnehmer während der ganzen Dauer des Krieges eine fühlbare Reallohneinbuße zu tragen hatten, kam den Verbilligungsaufwendungen bis 1945 keine inflatorische Bedeutung zu, selbst wenn berücksichtigt wird, daß sie sich voll auf die Verschuldung des Bundes auswirkten. Ihr stabilisierender Einfluß hat vor allem beruhigend gewirkt, weil niemand an der Entschlossenheit der Behörden, mit allen Mitteln die finanzielle Stabilität aufrechtzuerhalten, zweifeln konnte. Sodann steht fest, daß der Bund von einer Inflation selber am meisten in Mitleidenschaft gezogen worden wäre, da er während der Dauer des Krieges der größte Arbeit- und Auftraggeber war. Die Verbilligungssubventionen bis 1945 stellen sicher nur einen Bruchteil der Summe dar, die ansonst für die öffentlichen Arbeiten zusätzlich hätten aufgebracht werden müssen.

Als sich dann 1945 die Versorgung wieder zu normalisieren begann, galt es, im Interesse der Konkurrenzfähigkeit gegenüber dem Auslande, erst recht jede inflatorische Aufblähung unseres Preisniveaus zu vermeiden. Der Gedanke, die letzten Auftriebstendenzen zu unterdrücken und der Arbeiterschaft den Vorkriegsreallohn durch Senkung der Lebenshaltungskosten, statt durch kostensteigende Nominallohnerhöhungen zu gewähren, war sicherlich zu begrüßen, zumal die allgemeine Hoffnung auf Sinken der Weltmarktpreise be-

stand. Unter solchen Umständen war die Weiterführung der Verbilligung, ja sogar deren Ausbau gerechtfertigt, wenn- gleich auch jetzt noch zu diesem Zwecke Kredite beansprucht werden mußten. Sofern es gelang, den Anschluß an die „Friedenswirtschaft“ auf dem tiefern, konkurrenzfähigen Preisniveau herzustellen, durften die Verbilligungssummen unbedenklich ausgelegt werden, denn sie hätten ja in jedem Falle nur einen Bruchteil der Ausgaben und Kosten betragen, die der gesamten Volkswirtschaft sonst erwachsen wären, ganz abgesehen von eventuellen sozialen und politischen Spannungen, denen auf diese Weise vorgebeugt wurde.

Als dann aber erkennbar war, daß sich die Situation auf dem Weltmarkte nicht in der erhofften Richtung anbahne, und die Nominallöhne der Arbeiterschaft nach Erreichung des Vorkriegsreallohnes weiter anstiegen, hätten diese Subventionen sofort sistiert werden sollen, denn sie bedeuteten zusätzliche Kaufkraft in einer Zeit, da sich die Versorgung noch nicht in allen Teilen normalisiert hatte. Daß sich die kaufkräftige Nachfrage in nicht schärferen Preissteigerungen auswirken konnte, war der Rationierung zu verdanken. In dieser Phase trugen die Verbilligungsmaßnahmen, die doch zur Bekämpfung der Inflation geschaffen worden waren, selber zur inflatorischen Entwicklung bei ¹⁴⁾. Es ist allerdings zuzugeben, daß wir heute die Entwicklung klar überblicken können, indes es im damaligen Zeitpunkt äußerst schwierig war, eine Prognose für die Zukunft zu stellen. Zudem hoffte man stets, der Preisrückgang werde sich endlich doch noch einstellen.

Im Jahre 1947 war die inflationistische Bedeutung der Verbilligungsgelder insoweit weniger groß, als die Staatsrechnung mit einem Einnahmenüberschuß abschloß, und damit der Bevölkerung nur mehr die Mittel zur Verfügung gestellt wur-

14) „Die expansive Wirkung der Auftriebskräfte wird begünstigt durch eine im Vergleich zur Vorkriegszeit sehr reichliche Geldversorgung und Kassenhaltung der Unternehmer und Haushalte.“

Preiskontrolle: Besprechung über Sicherung der Kaufkraft, Juni 1948, S. 3.

den, die schon vorher, wenn auch in anderer Verteilung, in ihrem Besitze gewesen waren.

Über die Entwicklung zu jener Zeit führt der Präsident des Stabilisierungsausschusses ¹⁵⁾ aus: „Die Ansprüche, welche die gleichzeitige Befriedigung eines großen Nachholbedarfes, einer rasch ansteigenden Exportnachfrage und eines außergewöhnlichen Bedarfes an industriellen Investitionen und an Wohnungen stellte, gingen über die Kapazität der schweizerischen Volkswirtschaft hinaus. Infolgedessen entwickelte sich im Herbst 1946 eine neue Form der inflatorischen Spirale, die zunächst vorwiegend inlandbedingt war. Während die Preise der Auslandwaren zwischen Mitte 1946 und 1947 praktisch konstant blieben, stiegen die Inlandwaren im Großhandel in der zweiten Hälfte 1946 fortgesetzt an und trieben auch den Lebenskostenindex, der seit dem Herbst 1945 eine sinkende Tendenz gezeigt hatte, wieder in die Höhe. Die Lohnsteigerung in der Industrie zur Wiederherstellung des früheren Reallohnes erhöhte auch die Lohnansprüche der Landwirtschaft und damit die Agrarpreise. Ebenso kamen dadurch die Inlandpreise für die Industriewaren ins Wanken, die durch die Preiskontrolle während des ganzen Krieges niedrig gehalten worden waren. Die meisten Begehren um Preiserhöhung, welche die Preiskontrolle seit Anfang 1947 erhielt, wurden durch Lohnerhöhungen begründet.“ Im weiteren wird dann ausgeführt, die durch die Umstände „ausgelöste Inflationswirkung wäre zweifellos noch sehr viel größer gewesen, wenn nicht der Bund seine Verbilligungssubventionen . . . sukzessive erhöht hätte“. Diese Feststellung ist bestimmt richtig, hat aber keine andere Wirkung gezeitigt, als daß die Entwicklung langsamer fortgeschritten ist, als dies ohne Verbilligungssubventionen der Fall gewesen wäre. Hätte man Ende 1946, als offenbar wurde, daß sich die erhofften Preisreduktionen nicht einstellen, die Verbilligung abgebaut

15) Schlußbericht des Stabilisierungsausschusses,
SZVS, 86. Jg. 1950, S. 97 ff.

und damit klargelegt, daß weitere Preiserhöhungen nicht mehr der Bundeskasse aufgeladen werden können, so wäre der Lebenskostenindex wahrscheinlich schon Ende 1946 auf dem Stande von 163 gewesen. Damit aber wäre allen bereits ein Jahr früher zum Bewußtsein gekommen, in welch unfruchtbares Preis-Lohntreiben hinein man geraten war. Das Stabilisierungsabkommen wäre wahrscheinlich früher und wohl kaum auf höherem Indexstande, als es dann tatsächlich der Fall war, abgeschlossen worden. Der Bund aber wäre nicht mehr genötigt gewesen, annähernd eine halbe Milliarde Franken an nunmehr verfehlte Maßnahmen zu verschwenden.

Zudem darf die Frage aufgeworfen werden, ob der Index überhaupt auf 163 Punkte gestiegen wäre, wenn früher hätte erkannt werden müssen, daß jede weitere Preiserhöhung von den Betroffenen getragen werden muß und nicht mehr auf den imaginären „Staat“ überwälzt werden kann. Ob allerdings die volkswirtschaftliche Einsicht gesiegt hätte über die Hoffnungen, die der nun scheinbar ewig andauernde Aufschwung geweckt hatte, ist kaum zu beantworten. „Alle diese Fragen (Sicherung der Kaufkraft des Frankens, Abbau der Verbilligungsmaßnahmen) werden viel leichter lösbar sein, wenn die inflatorischen Auftriebskräfte beseitigt sind und der Arbeitsmarkt sich entspannt hat. Dann wird die veränderte Wirtschaftslage alle Beteiligten zu einer Lösung bereitwilliger machen. Erfahrungsgemäß sind alle Kreise nur dann bereit, einmal erlangte Vorteile wieder preiszugeben, wenn sie unter dem Zwange der Verhältnisse stehen.“¹⁶⁾

Als die Abbaugelegenheit 1946 versäumt war, mußten die Verbilligungsaktionen weitergeführt werden, nachdem sie zu einer der Voraussetzungen des Stabilisierungsabkommens geworden waren. In dieser Phase hat die Verbilligung mitgeholfen, daß beide Parteien das Abkommen auf der vereinbarten Höhe einhalten konnten. Im Gesamten hat die Ver-

16) Preiskontrolle: Besprechung über Sicherung der Kaufkraft des Frankens, 14. Juni 1948, S. 6.

billigung sicher wesentlich zur Stabilhaltung der Preise und Löhne und damit zur Wertbeständigkeit des Frankens beigetragen, doch vertreten wir die Ansicht, daß das gleiche Resultat hätte erzielt werden können, wenn die Aktionen Ende 1946 eingestellt worden wären.

B. Auswirkungen auf die Lebenshaltung.

Wir wenden uns hier der Bedeutung zu, die den Verbilligungsaktionen für die Lebenshaltung der gesamten Bevölkerung zukommt. Zunächst untersuchen wir den Einfluß der Verbilligungssubventionen auf die Lebensmittelpreise, um dann die durch diese Preisreduktionen bewirkte Veränderung des Lebenskostenindex zu besprechen. Nach der Darstellung der Verbilligung als Mittel der Lohnpolitik, wenden wir uns der Bedeutung dieser Maßnahmen für den Familienhaushalt zu, woran sich eine Untersuchung über die Auswirkungen auf die Nahrungsmittelversorgung und auf eventuelle Verbrauchsumschichtungen anschließt. Schließlich soll noch der Einfluß der Verbilligung auf die Einkommensverteilung besprochen werden.

1. Einfluß der Verbilligungsmaßnahmen auf die Preise.

Es ist selbstverständlich, daß die Preisentwicklung bei Kriegsausbruch nicht sich selber überlassen werden konnte, denn noch waren die Probleme gegenwärtig, die sich der ganzen Volkswirtschaft, besonders aber auf dem Gebiete der Lebensmittelversorgung während des ersten Weltkrieges gestellt hatten¹⁷⁾. Die erste Maßnahme der kriegswirtschaftlichen Organisationen des EVD war denn auch die Verhängung des „re-

17) Käppeli und Riesen: Die Lebensmittelversorgung der Schweiz unter dem Einfluß des Weltkrieges 1914 - 1922, im Landw. Jahrbuch der Schweiz, 40. Jg. 1926, S. 82 ff.

lativen Preisstops", d. h. alle Preiserhöhungen bedurften der Bewilligung der Kriegswirtschaftsbehörden. Nur so war es möglich eine Panikstimmung zu vermeiden und die allgemeine Hamsterpsychose einzudämmen, nachdem schon vorher, um die Rationierung vorzubereiten, für einen Monat eine Lebensmittelsperre angeordnet worden war. Daß auch in der Schweiz die Entwicklung anders, weniger günstig hätte verlaufen können, wenn nicht die Behörden an ihrer Entschlossenheit, die gleichmäßige Versorgung aller sicher zu stellen, keinen Zweifel hätten aufkommen lassen, geht aus einem Jahresbericht der Bank für internationalen Zahlungsausgleich hervor: „Die Erfahrung hat gelehrt, daß ohne Kontrolle die Preise knapper Nahrungsmittel vielfach steil in die Höhe gehen: wer Geld hat kauft, was er braucht, zu jedem Preis und die ganze Last der Knappheit muß von denen getragen werden, für welche die hohen Preise unerschwinglich sind" ¹⁸⁾. So wurde denn auch diesem Problem in den schon erwähnten Thesen der Kommission für Konjunkturbeobachtung und der Preisbildungskommission die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt ¹⁹⁾. Im Interesse der Landesversorgung aber mußten schon in diesen Thesen Konzessionen gemacht werden, sodaß die Auftriebstendenzen nur abgeschwächt, nicht aber neutralisiert werden konnten. So mußten einmal die vom Auslande kommenden Preiserhöhungen übernommen werden und so dann sollten sich Einkommenserhöhungen nur dort durchsetzen, wo sie „durch sozial- und leistungspolitische Erwägungen gerechtfertigt sind“.

Wenn wir nach den Ursachen der Teuerung fragen, so stoßen wir nach Prof. Böhler ²⁰⁾ auf vier weitgehend komplementäre Faktoren, die für die Preissteigerungen verantwortlich gemacht werden können: 1. Die Warenknappheit vermindert

18) BIZ 17. Jahresbericht 1947, S. 16.

19) SZVS 76. Jg. 1940, S. 121 ff. Spez. Thesen 21 f.

20) Preis- und Lohnproblem in volkswirtschaftlicher Beleuchtung Referat am schweizerischen Städtetag, 27. Sept. 1941.

die Realversorgung und läßt die Preise infolge der Diskrepanz zwischen Nachfrage und Angebot ansteigen. Der dadurch bedingte Teil der Teuerung kann insgesamt weder durch Lohnerhöhungen, noch durch Verbilligung ausgeglichen werden, sondern muß als Realeinkommensminderung von der Gesamtheit getragen werden. 2. Von der Geldseite wird die Tendenz zu Preissteigerungen wirksam, da die auf eine normale Güterversorgung abgestimmten Geldmittel nun zu groß sind, um die noch vorhandenen Güter zu den bisherigen Preisen zu kaufen. Diese Auftriebskomponente läßt sich durch frühzeitiges Abschöpfen der überflüssigen Kaufkraft vermeiden. 3. Da sich in allen Ländern ein Mangel an Produktionsmitteln und Gütern aller Art geltend macht, eröffnen sich praktisch unbegrenzte Exportmöglichkeiten, die mit der gesteigerten Inlandnachfrage konkurrieren. Wenn der Staat nicht die Landesinteressen wahren würde, hätten die Produzenten alles Interesse, zuerst die Auslandsaufträge zu erfüllen, da diese Geschäfte zu bedeutend interessanteren Preisen abgewickelt werden können. Andererseits können die dadurch erzielbaren Exportgewinne zur Verbilligung der notwendigen Importe herangezogen werden, womit sich die vom Auslande kommende Teuerung etwas mildern läßt. 4. Jede Bevölkerungsgruppe hat, wie auch jeder Einzelne, das Bestreben, das Vorkriegsrealeinkommen zu behaupten und die notwendigen Einschränkungen auf die andern abzuwälzen, was aber im ganzen, wie unter Ziffer 1 dargelegt, unmöglich ist. Die Verbilligung kann somit nur dort zu einer realen Verbesserung der Lebenshaltung führen, wo durch die geldseitigen Teuerungsfaktoren die Realeinkommenseinbuße über das warenseitig bedingte Ausmaß hinausgeht.

Wir wollen nun die Preisbildung unter den Verhältnissen, wie sie durch die Verbilligungsaktionen geschaffen werden, untersuchen. Dabei müssen wir die beiden gemäß Definition möglichen Verbilligungsarten auseinanderhalten. Wir haben gesagt, daß die Kleinhandelspreise gesenkt, bzw. tief ge-

halten werden sollen. Die Wirkung wird nun, ob wir den einen oder den andern Weg einschlagen, nicht dieselbe sein. Bei der folgenden Untersuchung gehen wir immer von der Annahme aus, daß das Nominaleinkommen der Konsumenten unverändert bleibt, wie es ja das Ziel der Verbilligung ist, Einkommenserhöhungen unnötig zu machen. Im weitem werden alle Preise von der Preiskontrolle überwacht, und Preiserhöhungen müssen von ihr bewilligt werden, was nur dann erfolgt, wenn höhere Produktionskosten nachgewiesen werden können.

Der Käufer wird für den Erwerb einer Ware nun weniger aufwenden müssen als unter normalen Marktbedingungen; das Opfer auf den Verzicht anderweitigen Nutzens wird somit geringer sein. Das wirkt sich dahin aus, daß er für den gleichen Betrag mehr, bzw. gleichviel wie vorher erwerben kann. Wird der Preis reduziert, so werden nun auch solche in den Genuß dieses Gutes kommen wollen, für die es vorher unerschwinglich war. Für den Verkäufer wird sich nichts ändern, denn er erhält nach wie vor den „normalen“ Preis, nur daß ihm ein Teil davon nun aus der Bundeskasse zufließt. Anders liegen die Verhältnisse, wenn der Preisaufschlag durch eine Erhöhung der vorher ungenügenden Handelsspanne verursacht worden wäre, da in diesem Falle der Verkäufer, der Händler ein höheres Einkommen bezieht, ohne daß der Käufer unmittelbar belastet wird.

Da der Preis den Tauschwert einer Ware angibt, wird es dank der Verbilligung möglich sein, gewisse Waren unter dem objektiven Verkehrswert zu erwerben. Dadurch wird sich der Kreis der Nachfragenden erweitern, bzw. gleichbleiben, denn nun treten als Käufer auch jene auf, die unter normalen Preisverhältnissen zu wenig geboten und daher als effektive Nachfrage noch nicht, bzw. nicht mehr aufgetreten wären. Die Nachfrage nach dem verbilligten Gute wird also relativ und unter Umständen auch absolut zunehmen. — Wie stellt sich nun die Situation auf der Angebotseite dar? Hat der,

nun durch den Verbilligungsbeitrag gedeckter Preisaufschlag der gestiegenen Produktionskosten wegen bewilligt werden müssen, so werden trotz dem erhöhten Preise keine neuen Anbieter auf dem Markt erscheinen, da sich das gesamte Preisniveau gehoben hat, ohne daß nun auch das ausgeschlossene Grenzangebot zum Zuge käme. Eine vorübergehende Angebotsvermehrung wird sich allerdings daraus ergeben, daß nun jene Anbieter deren Preismehrforderung innerhalb des Verbilligungsbetrages liegt, ihre noch beim tieferen Niveau hergestellten Güter absetzen können. Nachdem aber dieser Vorrat erschöpft ist, wird das zusätzliche Angebot wieder verschwinden, da die Produktion unter den neuen Bedingungen nicht interessanter geworden ist. Im Falle der Preisherabsetzung bleibt das Angebot unverändert.

Soll nun durch die „Verbilligung“ das Angebot vermehrt, d.h. die Produktion ausgedehnt werden, so handelt es sich nicht um Verbilligungsbeiträge in unserm Sinne, sondern dann müssen wir von Produktionsprämien sprechen.

Wir stellen somit fest, daß der vermehrten Nachfrage auf die Dauer kein vermehrtes Angebot gegenübersteht. Dadurch wird, wenn wir annehmen, daß vorher Angebot und Nachfrage im Gleichgewicht waren, ein Nachfragerest übrig bleiben, der preisstigernd wirkt. Diese Preissteigerung wird verhindert, indem man die Marktregulierung durch Angebot und Nachfrage ausschaltet und durch die Rationierung ersetzt, sodaß sich die vermehrte Nachfrage nicht geltend machen kann. Im übrigen wird die Nachfragevermehrung weitgehend davon abhängen, ob die Verbilligung ein Gut betrifft dessen Nachfrage elastisch oder unelastisch ist. Je unelastischer die Nachfrage, desto näher kommen wir der Situation, wie sie durch die Rationierung gekennzeichnet ist, wo sich die Verbrauchsmengen zum voraus ziemlich genau bestimmen lassen.

In der Kriegswirtschaft, vor allem unter dem Regime der Preiskontrolle, kommt den Kosten für die Preisbildung die ausschlaggebende Rolle zu. Da die allgemeine Versorgung

ohnehin beschränkt ist, müssen zur Deckung des notwendigen Bedarfs auch jene Produzenten herangezogen werden, die unter normalen Verhältnissen nicht bestehen könnten. Da die Versorgung auf sie angewiesen ist, müssen die Preise so hoch angesetzt werden, daß sie die Kosten auch dieser unwirtschaftlich arbeitenden Unternehmungen decken. Dadurch erzielen die rationeller arbeitenden Produzenten eine Differentialrente, die als Kriegsgewinn einer besondern Steuer unterworfen wird. Unter diesen Verhältnissen verlieren die Unternehmer das Interesse an höchstmöglicher Rationalisierung, d. h. sie produzieren mit höhern Kosten, um weniger besteuert zu werden. So wird die Verbilligung vielfach lediglich die Wirkung haben, die Preise auf jenes Niveau herunter zu schrauben, das sich bei rationeller Produktion unter dem Drucke der Konkurrenz ergeben würde.

Eine weitere Tatsache, die bei der Beurteilung der Verbilligung als preispolitischer Maßnahme nicht außer acht gelassen werden darf, ist, daß sich die Bevölkerung weit weniger gegen Preiserhöhungen zur Wehr setzt, wenn sie weiß, daß dieselben von der Bundeskasse übernommen werden. Haben hingegen die Konsumenten für die erhöhten Preise selber aufzukommen, so werden sie sich nicht wie die Preiskontrolle mit der Begründung durch die vorgelegte Kalkulation begnügen, sondern es wird vor allem den psychologischen Widerstand zu überwinden gelten. Auf dem freien Markte wird der gestiegene Preis die Nachfrage vermindern und das Angebot erhöhen, was zu einem Ausgleich beiträgt und gleichzeitig einer preissenkenden Tendenz Vorschub leistet. Je mehr aber der Staat dem Einzelnen die Sorge für seinen Lebensunterhalt abnimmt, indem er ihn von einem Teil seiner täglichen Lebenshaltungskosten entlastet, desto weniger kann und wird er sich gegen ungerechtfertigte Preiserhöhungen zur Wehr setzen, sodaß das Preisgefüge immer mehr verfälscht wird und er im zerstörten Preissystem die Orientierung verliert.

Vor allem aber dürfen wir nicht vergessen, daß die Verbilligungsbeiträge des Bundes kein Geschenk sind, das von außen unserer Volkswirtschaft zufließt und so das reale Volkseinkommen erhöht. Da diese Gelder durch die eigene Volkswirtschaft aufgebracht werden müssen, kann es sich lediglich um einen Preisausgleich größten Stils handeln. Den auf der einen Seite durch die Verbilligung herabgesetzten Preisen, stehen auf der andern Seite durch Belastung aus zusätzlichem, öffentlichem Bedarf bedingte Kosten und Preiserhöhungen gegenüber. Daß dabei der ganze Umlagerungsprozeß selber nicht unbeträchtliche Kosten verursacht, die ebenfalls von der Allgemeinheit getragen werden müssen, sei nur nebenbei erwähnt.

Nachstehende Tabelle IX gibt einen Überblick über die tatsächliche Entwicklung der Nahrungskosten während der Dauer der Verbilligungsmaßnahmen. Sie erlaubt, neben dem Einblick in die Gestaltung der Groß- und Kleinhandelspreise auch zu beurteilen, ob es gelang, durch die Verbilligung die Kleinhandelspreise zu senken, bzw. tief zu halten ohne daß, wie angestrebt wurde, die Handelsspanne eine Schmälerung erfuhr. Der Vergleich basiert auf den Preismeldungen für den Großhandelsindex einerseits und für den Kleinhandelsindex anderseits, wobei die berücksichtigten Nahrungsmittel einheitlich nach der Gewichtung im Lebenskostenindex in Rechnung gestellt sind ²¹⁾.

Aus der Zusammenstellung ersehen wir, daß eine Haushaltung die dem Lebenskostenindex zugrunde liegende Nahrungsmittelmenge vor dem Kriege für Fr. 1205.— erwerben konnte, während im Juni 1949 dafür Fr. 2086.30 ausgelegt werden mußten. Von der Mehrbelastung von 881 Franken sind 713 Franken durch die gestiegenen Großhandelspreise bedingt, während der Rest dem Handel zufließt. Ein Blick

21) Die Wirtschaftslage, Mitteilung Nr. 84 der Kommission für Konjunkturbeobachtung, S. 16. (Beilage zur „Volkswirtschaft“ Augustheft Nr. 8, 1949.)

Entwicklung der Groß- und Kleinhandelspreissummen für die
im Lebenskostenindex berücksichtigte Nahrungsmittelmenge.

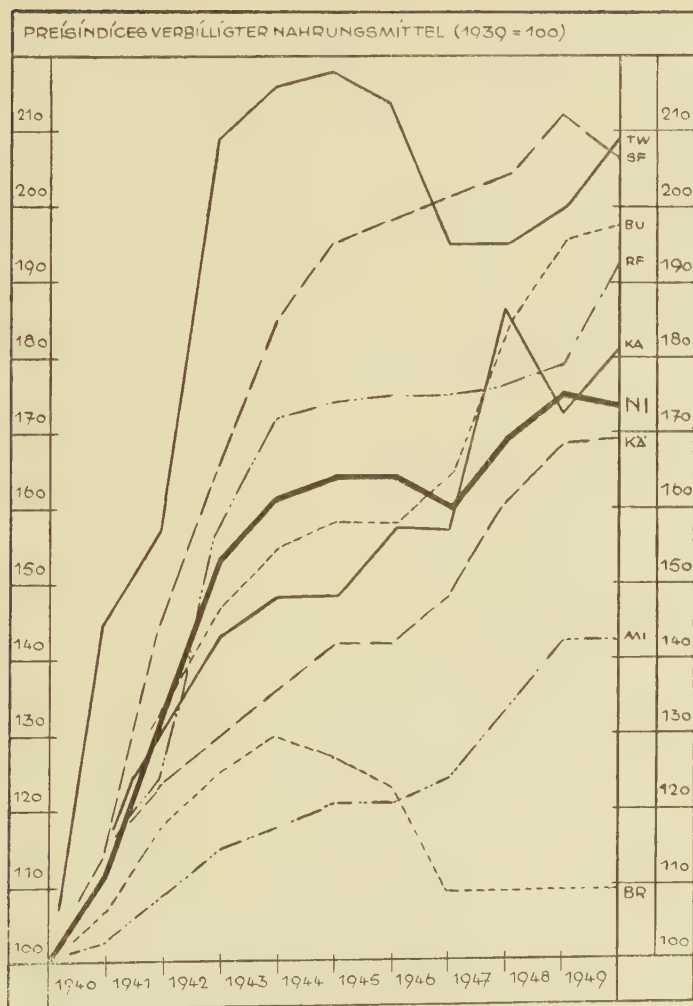
Datum (Ende Monat)	Absolute Summen in Franken			Index (August 1939 = 100)		Kleinhandels- Summe = 100	
	Klein- handels- preise	Groß- handels- preise	Handels- spanne	Klein- handels- preise	Groß- handels- preise	Handels- spanne	Handels- spanne
Aug. 1939	1205.0	679.6	525.4	100	100	100	43,6
Juni 1939	1207.5	673.8	533.7	100	99	102 ¹	44,2
" 1940	1321.5	817.8	503.7	110	120	96	38,1
" 1941	1619.4	1083.6	535.8	134	159	102	33,1
" 1942	1815.2	1221.3	593.9	151	180	113	32,7
" 1943	1926.6	1282.5	644.1	160	189	123	33,4
" 1944	1975.8	1317.0	658.8	164	194	125	33,3
" 1945	1984.1	1325.3	658.8	165	195	125	33,2
" 1946	1914.2	1263.8	650.4	159	186	124	34,0
" 1947	2034.6	1356.9	677.7	169	200	129	33,3
" 1948	2096.4	1419.6	676.8	174	209	129	32,3
" 1949	2086.3	1392.4	693.9	173	205	132	33,3
Veränderung							
Aug. 1939							
bis	+ 881.3	+ 712.8	+ 168.5	+ 73,1	+ 104,9	+ 32,1	+ 10,3
Juni 1949							- 10,3

Quelle: Die Wirtschaftslage, Mitteilung Nr. 84 der KBK., S. 15.

auf die Entwicklung der Summen der Nahrungsmittelpreise zeigt, daß sich diese seit Kriegsbeginn mit Ausnahme des Jahres 1946 ununterbrochen bis zum Jahre 1948 erhöht haben, während für 1949 wieder ein leichter Rückgang eingetreten ist. Der Unterbruch im Jahre 1946 ist auf die zusätzliche Verbilligung durch den 100 Millionen-Kredit zurückzuführen. Da damals auch die Preise der bereits teurer eingekauften Lager herabgesetzt wurden, wirkte sich die Verbilligung in vollem Umfange auch in den Großhandelspreisen aus. Hier kommt die Wirkung der Verbilligungsaufwendungen am deutlichsten zum Ausdruck, weil sie eine direkte Preissenkung herbeiführten, indes sie normalerweise lediglich in der Lage waren, den Preisanstieg zu verlangsamen. Der Rückgang im Jahre 1949 ist nicht sosehr auf den Einsatz von Verbilligungsmitteln zurückzuführen, als vielmehr auf die sich auf gewissen Gebieten des Weltmarktes abzeichnenden Preisrückgänge, welche durch die Normalisierung der Versorgungslage begründet sind. Die Handelsspanne hat sich seit dem Beginn des Krieges nur um 32 Prozent erhöht, sodaß sie 1949 noch ein Drittel der Detailpreise beträgt, gegenüber 44 Prozent vor dem Kriege. Dieser Rückgang ist aber durch die gut doppelten Wertumsätze mehr als ausgeglichen worden.

Im folgenden wollen wir uns noch der Preisentwicklung einiger verbilligter Lebensmittel zuwenden. Dabei interessiert es uns vor allem, ob die Preiserhöhungen mehr oder weniger stark waren, als es dem Nahrungsmittelindex entspricht. Dieser verläuft auf einem etwa zehn Punkte höhern Niveau annähernd parallel dem Landesindex der Kosten der Lebenshaltung und erreichte 1949 den Stand von 173 Punkten. Am deutlichsten geht die Entwicklung aus der graphischen Darstellung der indizierten Entwicklung der Produktionspreise auf Seite 77 hervor.

Die Graphik zeigt deutlich, daß der Preisauftrieb bei allen Produkten bis zum Jahre 1942 am ausgeprägtesten war und dann mit Ausnahme von Fleisch, Brot und Käse nur noch



TW = Teigwaren Fr. 1.17; SF = Schweinefleisch Fr. 7.22;
 BU = Butter Fr. 9.77; RF = Rindfleisch Fr. 5.47;
 KA = Kartoffeln Fr. 0.38; NI = Nahrungsmittelindex;
 KÄ = Käse Fr. 4.96; MI = Milch Fr. 0.47; BR = Brot Fr. 0.48.

Berechnet nach den Kleinhandelspreisen im Stat. Jahrb. d. Schweiz.

geringere jährliche Zunahmen aufwies. Bis zum Jahre 1945 waren die Erhöhungen nicht mehr so sehr ausgeprägt. Dann erfolgte der Einsatz der zusätzlichen Verbilligungsmittel, was sich in den deutlich rückläufigen Bewegungen der Indices widerspiegelt. Eine Ausnahme bilden allerdings die einheimischen Landwirtschaftsprodukte, so vor allem Milch, Käse und Butter, dann aber auch Fleisch und Kartoffeln. Schon Ende 1946 aber setzte, trotz den Verbilligungsausgaben, eine neue Welle des Preisauftriebs ein, die deutlich von den heimischen Landwirtschaftsprodukten angeführt wurde, da auch die Landwirtschaft ihren Teil an der günstigen Wirtschaftslage beanspruchte. Besonders deutlich wird dies bei der Milch und den Milchprodukten ersichtlich. Die Indices für Milch und Käse stiegen in zwei Jahren um 20 Punkte, diejenige für Butter gar um 30 Punkte. 1949 stiegen dann nur Teigwaren, Rindfleisch und Kartoffeln weiter, indes sich die Preise der andern Produkte stabil hielten, oder gar rückläufige Tendenz aufwiesen. Die Preiserhöhung bei den Teigwaren ist auf die Einstellung der Verbilligung für diesen Artikel zurückzuführen.

Ende 1949 lagen drei Artikel unter dem Stand des Nahrungsmittelindex: Am wenigsten war der Preis des Ruchbrottes gestiegen, der gegenüber 1939 lediglich 9 Prozent höherlag. Dann folgten Milch mit 42 Prozent Erhöhung und schließlich noch Käse mit 69 Prozent. Daraus ergibt sich mit aller Eindeutigkeit, daß es durch Verbilligungsmaßnahmen möglich ist, die Preise lebenswichtiger Artikel tiefzuhalten, doch darf nicht übersehen werden, daß dies beträchtliche finanzielle Mittel erfordert, wurden doch allein für die Verbilligung der Milch in sieben Jahren 250 Millionen Franken aufgewendet.

Wir wollen nun noch auf den Verbilligungseffekt bei den einzelnen Waren eingehen, um so ein Bild von den Auswirkungen der Verbilligungsmaßnahmen zu gewinnen. Es gilt also die Differenz in einem gegebenen Zeitpunkte zu bestimmen, die zwischen dem verbilligten Preis einer Ware besteht,

gegenüber dem Preise, der sich ohne Verbilligungszuschuß ergeben hätte. Dieser Betrag war natürlich nicht konstant, sondern schwankte je nach den Versorgungsmöglichkeiten und den Einstandspreisen. Besonders kompliziert stellte sich die Berechnung dort, wo ein Verbilligungsbeitrag nicht einem einzigen Gute zukam, sondern wie bei der Futtermittelverbilligung eine ganze Reihe tierischer Erzeugnisse erfaßte. Daß es sich in solchen Fällen nur um approximative Schätzungen und nicht um genaue Berechnungen handeln konnte, ist verständlich. Auch dort, wo die Verbilligung aus mehreren Komponenten bestand, stellten sich zusätzliche Schwierigkeiten, wie beispielsweise bei der Milch, die einerseits als Milch verbilligt wurde, dann aber auch dank der Verbilligung der Futtermittel einen weitem Subventionsanteil erhielt.

Wir verzichten hier auf eigene Berechnungen und übernehmen die im Gutachten Marbach-Haene von der Eidgenössischen Finanzverwaltung ermittelten Verbilligungsquoten für Mai und Oktober 1948, sowie die ebenfalls von der Finanzverwaltung berechneten Quoten für den August 1949. Zum Vergleich führen wir noch die im Herbst 1945 durch den 100-Millionen-Kredit zusätzlich ermöglichten Preisherabsetzungen an.

Aus der Tabelle X geht deutlich hervor, daß neben der Zahl der verbilligten Artikel gleichzeitig auch die Verbilligungsbeiträge pro Einheit herabgesetzt werden konnten. Die Gegenüberstellung von Mai und Oktober beweist die große Abhängigkeit des Verbilligungsaufwandes von den Weltmarktpreisen. Dank der gesunkenen Einstandspreise für Getreide und Futtermittel konnte die Brotverbilligung beträchtlich reduziert und die Futtermittelverbilligung ganz aufgehoben werden, ohne daß die Konsumenten mit höhern Preisen belastet werden mußten.

Dank der Verbilligung gelang es somit, die Preise einiger Waren tiefer zu halten, als dies sonst möglich gewesen wäre. Das hat sich vor allem auf die Versorgung mit Landwirtschafts-

Tabelle X

Verbilligungseffekt je Nahrungsmittel-Einheit in Rappen.

Nahrungsmittel	Ein- heit	1945 zusätzlich 100-Mio.-Kredit	Mai 1948	Okt. 1948	Aug. 1949
Milch	l	2	8 ¹⁾	7	6
Butter	kg	—	85 ²⁾	75	75
Käse	kg	—	40 ³⁾	28 ⁴⁾	28 ⁵⁾
Ruchbrot	kg	8	35	18	9 ⁶⁾
Halbweißbrot	kg	—	20	2	—
Halbweißmehl	kg	—	15	—	—
Ruchmehl	kg	8	35	18	9 ⁶⁾
Teigwaren	kg	15	45	15	—
Rindfleisch	kg	—	4	50	—
Kalbfleisch	kg	—	5	—	—
Schweinefleisch	kg	—	50	—	—
Schweineschmalz	kg	—	25	—	—
Eier	Stk.	—	2	—	—
Mais, Grieß	kg	10	20	—	—
Hafer	kg	22	25	—	—
Rollgerste	kg	32	25	—	—
Reis	kg	32	—	—	—
Hülsenfrüchte	kg	55	—	—	—
Erbsmehl, -grieß	kg	41	—	—	—
Speisefett	kg	43	—	—	—
Speiseöl	l	51	—	—	—

1) ZVSM 3 Rp., PAK 4.5 Rp., Futtermittel 0.5 Rp.

2) durch Milchverbilligung 75 Rp., Futtermittel 10 Rp.

3) " " 36 Rp., " 4 Rp.

4) ohne Berücksichtigung von Käseereibutter.

5) 12 - 15 Rp. zulasten des Exportkäses.

6) Defizit der PAK für Fleisch verlangt Bundeszuschüsse.

Quellen: 100-Mio. 1945: Schweiz. Handelsamtsblatt 1945, Nr. 251, S. 2624.

Mai, Okt. 1948: Gutachten Marbach-Haene, S. 33.

August 1949 : Finanzdepartement, Vortrag vom 3.10.1949.

produkten günstig ausgewirkt. Daneben aber war vor allem die unbedingte Entschlossenheit der Behörden nötig, die Marktversorgung sicherzustellen und gegen asoziale Elemente scharf vorzugehen. Das ganze Volk hat sich denn auch vorbildlich den nötigen Beschränkungen unterworfen und so durch seine Selbstdisziplin die Lage nicht unnötig erschwert. — Mit der gleichen Selbstverständlichkeit wurde die Aufhebung der kriegswirtschaftlichen Preisvorschriften und die Wiederherstellung des freien Marktes gefordert, sobald sich die Versorgungslage normalisiert hatte. Diese Forderung war verständlich, da die staatliche Kontrolle allgemach alle Produkte und alle Wirtschaftsgebiete erfaßt hatte. Dies konnte nicht vermieden werden, sobald man einzelne Preise zu manipulieren begann, wie das u. a. auch durch die Verbilligungsmaßnahmen der Fall war. In dieser Beziehung bildet wohl der Preis der Milch eines der besten Beispiele: Vorerst wurde allein die Trinkmilch verbilligt; solange aber die Produzenten für Käse und Butter höhere Preise, als dem Milchpreis entsprechend, erzielen konnten, war es für sie lohnender diese Produkte herzustellen. Auch die Fleischpreise durften nicht willkürlich angesetzt werden, da ansonst die Milch wie auch andere Nahrungsmittel zur Fütterung von Schweinen und Kälbern verwendet worden wären. „So kommt es, daß auf Grund der zwischen den wirtschaftlichen Größen bestehenden Zusammenhänge, ein Einschreiten, das anfangs vielleicht nur eine einzige Ware im Auge hatte, späterhin immer mehr Waren miteinschließen muß — dabei kann man nicht beim Tauschverkehr Halt machen, sondern man muß auch in das Gebiet der Erzeugung selbst eingreifen. Damit haben wir die wirtschaftliche Erklärung für eine Behauptung gefunden, die man heute oft zu hören bekommt: Die Überwachung von Seiten der Behörde muß 'totalitär' sein und nicht nur Teilgebiete umfassen" ²²⁾.

22) Bresciani-Turroni: Einführung in d. Wirtschaftspolitik, Bern 1948, S. 124.

2. Einfluß der Verbilligung auf den Lebenskostenindex.

Aus der täglichen Erfahrung wissen wir, daß die Preise der Güter und Dienstleistungen dauernden Veränderungen unterworfen sind. Bald verändern sich nur einige Preise, bald werden alle von der Bewegung mehr oder weniger stark erfaßt. Vielfach kompensieren einzelne Preisreduktionen Preis erhöhungen anderer Artikel, dennoch läßt sich stets eine allgemeine Bewegungstendenz feststellen. Da man sich vor allem für diese Tendenz interessiert, sucht man sie aus der Vielzahl der Preise möglichst rein herauszuschälen. Dazu bedient man sich prinzipiell zweier Methoden, indem man eine besonders wichtige Ware herausgreift und deren Preisentwicklung als repräsentativ betrachtet, oder man verfolgt die Preise möglichst vieler Waren und faßt sie zu einem Durchschnitt, dem Preisniveau, zusammen. Dieser letztere Weg wird beim Lebenskostenindex beschritten. Da stellt sich nun sofort die Frage, welche Waren überhaupt und mit welchen Mengen sie im Index berücksichtigt werden sollen. Da die Lebenshaltung von Familie zu Familie, mehr noch aber nach Ort, Beruf, sozialer Stellung, Familiengröße und Einkommen recht verschieden ist, gilt es die Lebenshaltung einer bestimmten Bevölkerungsgruppe als repräsentativ herauszugreifen. Hier zieht man die Haushaltrechnungen von Familien unselbständig Erwerbender heran. Der Lebenskosten-Index dieser Klasse wird nun als allgemeine Meßzahl der Veränderungen der Lebenskosten betrachtet²³⁾. Dabei werden nicht die gesamten Ausgaben dieser Familien berücksichtigt, sondern lediglich die wichtigsten Gruppen (Nahrungsmittel, Brenn- und Leuchtstoffe, Bekleidung, Miete, sowie nun auch Reinigung und Verschiedenes), die im schweizerischen Lebenskostenindex etwa zwei Drittel der Gesamtausgaben umfassen.

„Die Landesindexziffer der Kosten der Lebenshaltung soll

23) Billeter E.: Der Lebenskostenindex und seine Problematik, Zürcher stat. Nachrichten 26. Jahrg. 1949 Nr. 2, S. 43 ff.

die Bewegung der Kleinhandelspreise der wichtigsten Bedarfsgüter und Dienstleistungen widergeben, nach Maßgabe der Bedeutung die ihnen im Haushalt der unselbständig Erwerbenden, unter Ausschluß der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer zukommt" ²⁴⁾). Dieser Index „stützt sich auf Haushaltrechnungen schweizerischer Familien aus den Jahren 1912, 1920 und 1921. Er ist ein Mittel zur Beobachtung der Kostenschwankungen einer bestimmten als konstant angenommenen Lebenshaltung auf Grund repräsentativer Verbrauchsmengen. Er läßt die Umschichtung des Verbrauchs grundsätzlich unberücksichtigt, weil er auf den Prinzipien des gleichbleibenden Konsums aufgebaut ist. Der Index gibt daher nicht die Veränderung der Kosten der Lebenshaltung schlechthin an; er besagt, wie sich die Kosten einer bestimmten gleichbleibenden Lebenshaltung gegenüber einem frühern Zeitpunkt entwickelt haben" ²⁵⁾).

In diesem sog. „Verständigungsindex" wurden jeder der vier Gruppen so viele Anteile am Gesamtindex zugewiesen, als der Lebenshaltung entsprach, wie sie sich in den Haushaltrechnungen der drei Basisjahre widerspiegelte. Da nun aber im Laufe der Jahre Verschiebungen in der Lebenshaltung eines Volkes auftreten, hat die Überprüfung anhand entsprechender Haushaltungen späterer Jahre gezeigt, daß die Gewichtung der Indexmengen nicht mehr genau den heutigen Verhältnissen entspricht. Welche Verschiebungen sich im Laufe der Jahre eingestellt haben, geht aus der Zusammenstellung in Tabelle XI hervor ²⁶⁾.

Diese Verschiebungen in den Gruppen-Anteilquoten hatten zur Folge, daß der Verständigungsindex stets mehr oder weniger von jenem Index abwich, der sich auf Grund der

24) Bericht der Experten an das BIGA, Revision der Landesziffer der Kosten der Lebenshaltung, VW 23. Jg. 1950, S. 3.

25) Anmerkung des BIGA bei den monatlichen Veröffentlichungen des Lebenskostenindex in der „Volkswirtschaft".

26) BIGA: Überprüfung der Gewichtung im Landesindex der Kosten der Lebenshaltung, VW 13 Jg. 1940, S. 86 sowie 21. Jg. 1948, S. 300.

Tabelle XI

Überprüfung der Gewichtung im Landesindex der Kosten der Lebenshaltung an Hand neuerer Haushaltrechnungen.

Anteilquoten	1914	1936 37	1943	1945	1946	1947	Verständigungsindex
Nahrungsmittel	50,7	49,0	57,9	58,5	56,1	55,7	57
Brenn- und Leuchtstoffe	11,5	8,2	8,2	7,8	7,9	8,1	7
Bekleidung	16,3	14,5	13,6	13,9	15,7	16,9	15
Miete	21,5	28,3	20,3	19,8	20,3	19,3	21
Zusammen	100	100	100	100	100	100	100

Quelle: Veröffentlichungen des BIGA ²⁶⁾

tatsächlichen Verbrauchsverhältnisse ergeben hätte. Das führte dazu, daß der Lebenskostenindex von vielen überhaupt abgelehnt wurde, weil er für die Kosten der Lebenshaltung gar nicht repräsentativ sei. Daher verweisen wir noch auf die diesbezüglichen Kontrollberechnungen des BIGA. „Die auf Grund der Haushaltsrechnungen der Jahre 1936 37 und 1943 bis 1947 ermittelten Totalindices liegen im gesamten Beobachtungszeitraum unter dem Landesindex der Kosten der Lebenshaltung. Beim Totalindex nach den Verbrauchsmengen 1936, 37 sind die Abweichungen unbedeutend und übersteigen nur im Jahresdurchschnitt 1941 knapp ein halbes Prozent. Bei den Totalindices nach den Haushaltsrechnungen 1943 bis 1945 sind die Differenzen größer und betragen bis zu 5 Prozent; hier wirken sich vor allem die kriegsbedingten Verbrauchseinschränkungen in der am meisten verteuerten Bekleidungsgruppe aus. Die seit Kriegsende eingetretene Annäherung der Verbrauchsgewohnheiten an die Vorkriegsverhältnisse hat die nach den Verbrauchsmengen von 1946 und 1947 berechneten Totalindices wieder in nähere Übereinstimmung mit dem Landesindex gebracht“ ²⁷⁾.

27) BIGA, Überprüfung der Gewichtung . . . , VW 21. Jg. 1948, S. 301.

Für 1948 und 1949 wurde eine Überprüfung als überflüssig erachtet, da seit April 1950 ein revidierter Index berechnet wird.

Ebenso wie die einen den Aussagewert des Lebenskostenindex unterschätzen, wird er von andern überschätzt, indem er vielfach zum Beweis von Behauptungen herangezogen wird, zu dem er in Wirklichkeit gar nicht in der Lage ist. Wenn in der Diskussion über die Wirkung der Verbilligungssubventionen immer wieder auf den Lebenskostenindex hingewiesen wurde, so drängt sich die Frage auf, ob er vielfach nicht nur als Vorwand diene. Es darf bezweifelt werden, ob der Volkswirtschaft im ganzen, wie speziell den minderbemittelten Schichten besser gedient war mit allgemeinen Verbilligungsaktionen, wobei die Anstrengungen allerdings in einem niedrigeren Index zum Ausdruck kamen, anstatt jenen zu helfen, die der Hilfe wirklich bedurften, was individuell mit weit geringerem Aufwand viel wirkungsvoller hätte geschehen können.

Wir können nun den Einfluß der Verbilligungsmaßnahmen auf den Index der Kosten der Lebenshaltung bestimmen, da wir einerseits den Verbilligungseffekt bei den einzelnen Nahrungsmitteln kennen (Seite 80) und die Gewichtung der einzelnen Artikel im Index festgelegt ist. Das Ergebnis kann natürlich nicht absolute Gültigkeit beanspruchen, denn es kann sich nur um eine ungefähre Berechnung handeln, da unsere Grundlagen Näherungswerte sind und zudem die Annahme gemacht wird, daß die andern, nicht verbilligten Preise unverändert bleiben.

Wiederum nach den oben erwähnten Berechnungen der Eidg. Finanzverwaltung, hätte die Sistierung der Verbilligungsaktionen folgendes Ansteigen des Lebenskostenindex nach sich gezogen:

im Mai 1948	11,9 Punkte = 7,3 %	von 162,6 auf 174,5
im Oktober 1948	7,6 Punkte = 4,7 %	von 162,6 auf 170,2
im August 1949	4,4 Punkte = 2,7 %	von 161,4 auf 165,8

Wir müssen schon hier, worauf wir weiter unten noch besonders eingehen werden, betonen, daß die kostensenkende

Wirkung der Verbilligungsmaßnahmen für die Familien bedeutend geringer ist, als dies in den obenstehenden Prozentsätzen des Lebenskostenindex zum Ausdruck kommt. Einerseits hat sich die Gewichtung der am meisten verbilligten Artikel, Brot und Milch, als zu groß erwiesen, und andererseits werden die Steuern im Lebenskostenindex nicht berücksichtigt, sodaß lediglich die kostenmindernde Wirkung der Verbilligung, nicht aber die zusätzliche, durch sie bewirkte Belastung, Berücksichtigung findet.

Wenn der Lebenskostenindex vom Oktober 1948 bis August 1949 um 1,2 Punkte zurückging, während gleichzeitig die Verbilligungsaufwendungen reduziert werden konnten, so war damit auf dem Weltmarkte jene Situation eingetreten, die der Bundesrat 1945 durch den Einsatz der 100-Millionen Franken hoffte vorwegnehmen zu können.

3. Verbilligung als Mittel der Lohnpolitik.

Aus der täglichen Erfahrung wissen wir nur zu gut, welche Bedeutung neben den Preisen dem Lohn im Leben jedes Einzelnen zukommt. Preise und Löhne sind die sich gegenseitig beeinflussenden Schlüssel, durch die der Ertrag der Volkswirtschaft, das Sozialprodukt, unter die Wirtschaftenden verteilt wird. Durch die Lohneinkommen, allgemein die Einkommen, erfolgt diese Zuteilung nominal. Das sagt allerdings noch nichts aus über den Umfang der Bedürfnisbefriedigung, der dadurch gewährt wird. Dieser hängt von der allgemeinen Preissituation, vom Preisniveau ab, denn erst wenn wir dieses berücksichtigen, läßt sich beurteilen, ob wir uns mit unserem Arbeitsentgelt bescheiden oder reichlich mit Gütern versorgen können. Das Ziel des Wirtschaftens ist ja nicht die Erwerbung von Geld an sich, sondern die Befriedigung der Bedürfnisse mit realen Gütern, also die Realversorgung. Somit ist auch nicht die Lohnsumme, der Nominal-

lohn, sondern der Reallohn für die Lebenshaltung ausschlaggebend.

Schon vor Ausbruch des Krieges, zum Teil noch als Folge der Depressionsjahre, war die Lebenshaltung einzelner Bevölkerungskreise so niedrig, daß ein weiteres Sinken aus sozialen und politischen Erwägungen unbedingt vermieden werden mußte. So hat denn der Bundesrat seine Aufmerksamkeit besonders diesen Kreisen zugewandt, um sie aus ihrer bedrängten Lage zu befreien. Durch die Kriegsteuerung wurden ja alle Bevölkerungskreise in Mitleidenschaft gezogen, aber dennoch verlangte die Lage einzelner Gruppen besondere Beachtung. So diejenige der Arbeiterschaft, deren Reallohn beständig sank, weil die Nominallohnerhöhungen beträchtlich hinter der Teuerung zurückblieben.

1941 wurde die „Lohnbegutachtungskommission des EVD“ bestellt²⁸⁾, deren Aufgabe es war, „Richtlinien über das vertretbare Maß und die Art der Lohnanpassung aufzustellen, die durch die Veränderung der Lebenskosten bedingt sind“. Über das dabei beachtete Vorgehen folgendes:

Die LBK „erachtete jene Lohnanpassung als 'vertretbar', die den wirtschaftlichen, gleichzeitig aber auch den sozialen und staatspolitischen Gesichtspunkten gebührend Rechnung trug:

Möglichste Vermeidung einer inflatorischen Entwicklung. Versorgungsbedingte, auf Warenmangel beruhende Teuerung kann — im Rahmen der Volkswirtschaft als Ganzes — mit Realerfolg nicht ausgeglichen werden.

Inflatorischer Preisauftrieb konnte nicht vollständig verhindert werden, weshalb entsprechende nominelle Einkommens (Lohn)-anpassungen zuzugestehen waren.

Den Lohn- und Gehaltsempfängern sollte ihr früherer Anteil am Volkseinkommen gesichert, gleichzeitig aber eine zusätzliche inflatorische Preissteigerung (Preis-Lohn-Spirale) vermieden werden.

28) Schlußbericht der LBK, VW 19. Jg., 1946/ 10, S. 392 ff.

Der Grundsatz der 'billigen' Teilnahme aller am kriegsbedingten Realeinkommensverlust findet eine Grenze im Existenzminimum sowie in der Gefährdung der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit."

Gemäß den Überprüfungen durch die LBK gewährten die Arbeitgeber im allgemeinen der Arbeiterschaft die von der LBK vorgeschlagenen Teuerungszulagen, sodaß sich vom Sommer 1942 an das durchschnittliche Realeinkommen, gemessen an den Stundenverdiensten, wieder hob. Die unterste Einkommensschicht mit einem Vorkriegsrealeinkommen bis 3000 Franken erhielt den vollen Teuerungsausgleich im Dezember 1944, während die Lohnempfänger mit einem Vorkriegseinkommen von über 5000 Franken das Realeinkommen von 1939 im September 1946 wieder erreichten.

Nachdem wir die allgemeinen Anstrengungen zur Herstellung der Vorkriegsrealeinkommen der Arbeiterschaft erwähnt haben, wollen wir uns nun der Bedeutung zuwenden, die den Verbilligungsmaßnahmen in diesen Bestrebungen zukommt. Durch das Vorgehen der LBK war der Lebenskostenindex zu einer der Lohnberechnungsgrundlagen erhoben worden. Da in diesem Index nun die verbilligten Lebensmittel erfaßt werden, kommt den Verbilligungsmaßnahmen bei der Ausgleichung des Reallohnverlustes besondere Bedeutung zu. Für den Lohnempfänger spielt es prinzipiell keine Rolle, ob er den Teuerungsausgleich durch höhere Lohnzulagen oder durch eine Senkung der Lebenshaltungskosten erreicht, wie dies bei der Verbilligung der Fall ist. Im einzelnen werden sich praktisch wohl gewisse Unterschiede ergeben. Erhält der Arbeitnehmer die entsprechende Summe Geldes, so kann er diese verwenden, wie es seinen persönlichen Bedürfnissen entspricht. Erfolgt der Ausgleich aber durch Herabsetzung des Lebenskostenindex, so wird er besser oder weniger gut fahren, je nachdem er mehr oder weniger von den im Index mit einer gewissen Menge berücksichtigten Gütern verbraucht.

Von größerer Bedeutung als für den einzelnen Lohnempfänger ist der Unterschied des Reallohnausgleichs für die Unternehmungen. Für sie stellen die Löhne Kosten dar, die ihnen aus der Verwendung der menschlichen Arbeitskraft erwachsen. Sind sie nun gezwungen, höhere Teuerungszulagen auszurichten, so wachsen damit die Produktionskosten, was auf die Dauer nicht ohne Einfluß auf die Preise der hergestellten Produkte bleiben kann. Darauf weist der Bundesrat²⁹⁾ ganz besonders hin, wenn er ausführt: „ . . . eine generelle Lohnerhöhung hat bei der heutigen Anspannung aller Kostenfaktoren mit Sicherheit für wichtige Bedarfs Güter weitere Preiserhöhungen zur Folge, die sich in einer Erhöhung der Lebenshaltungskosten und einer nachfolgenden Verminderung des Reallohnes auswirken müßten. Um die Preiserhöhungen auszugleichen, müßten neue Lohnerhöhungen gewährt werden, und so würde man zwangsläufig in jene Spirale Preis-Lohn geraten, die wir seit 6 Jahren mit größter Konsequenz zu umgehen suchen.“ Wir stehen hier vor einem Problem, das sich in solcher Schärfe nur in der kriegsbedingten Mangelwirtschaft stellen kann, wo die Konkurrenz und der freie Markt ausgeschaltet sind. Unter normalen Marktbedingungen hat kein Unternehmer ein Anrecht darauf, daß ihm der Käufer seine Produktionskosten, wie hoch sie auch sein mögen, vergütet.

Hier erkennen wir den unbestrittenen Hauptvorteil der Verbilligungsaktionen. Sie sind in der Lage, das unfruchtbare gegenseitige In-die-Höhe-Treiben der Preise und Löhne zu verhindern. Der Unternehmung wird dadurch ein Teil der Produktionskosten abgenommen, sodaß sie nun billiger produzieren kann, als das ohne Verbilligung der Fall wäre. Dadurch wird die schweizerische Wirtschaft auch dem Auslande gegenüber konkurrenzfähiger, was bei der großen Bedeutung, die unsern Exportindustrien zukommt, sehr wichtig ist.

Vor allem aber trägt die Verbilligung dazu bei, daß die

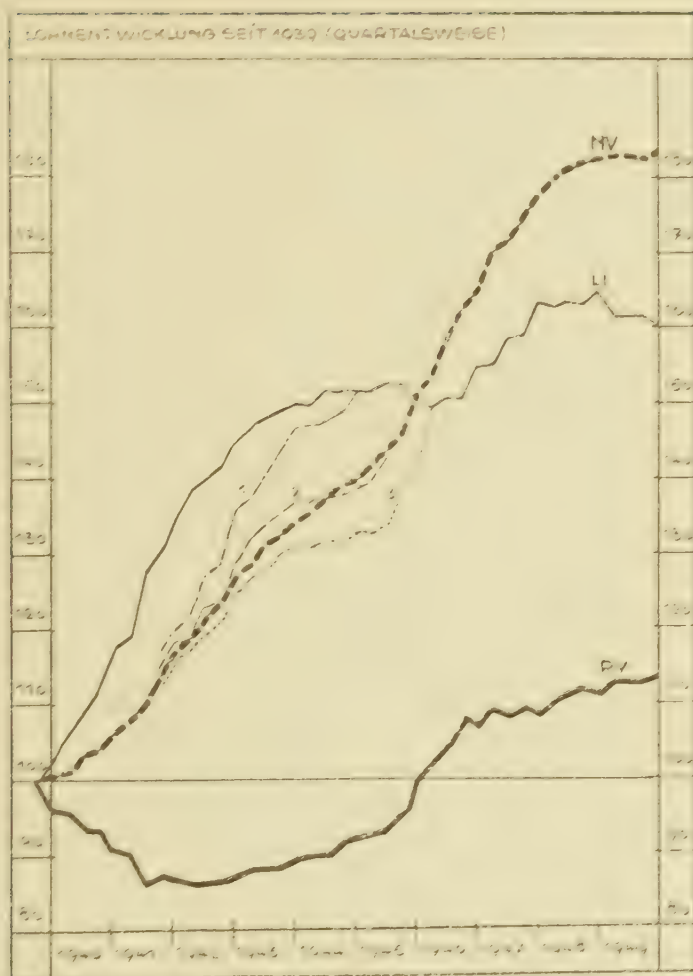
29) Bundesrat Stampfli, Sten. Bull. NR., 55. Jg. 1945, S. 131.

Löhne nicht übermäßig erhöht werden müssen, denn aus der Erfahrung ist bekannt, daß die Löhne, auch bei allgemein sinkender Tendenz der Preise, ein starkes Beharrungsvermögen besitzen, was sowohl betriebs- wie volkswirtschaftlich nachteilig ist. Volkswirtschaftlich ist es erwünscht, wenn die Wiederherstellung des Vorkriegseinkommens gelingt, ohne daß dadurch für die Zukunft unerwünschte starre Faktoren in die Wirtschaft getragen werden. „Niemand zweifelt daran, daß eine Hauptbedingung für das Funktionieren der Marktwirtschaft ein Minimum an Lohnelastizität ist, ein Minimum, das heute, da die Löhne oft nur nach oben hin beweglich zu zu sein scheinen, mehr und mehr bedroht ist“³³⁾. Da der Fiskus andererseits durch die Verbilligung nicht unbeträchtlich belastet wird, stellen sich aus der Mittelbeschaffung wieder Nachteile ein, welche die an sich unbestrittenen Vorteile dieser Lösung herabmindern.

Die Verbilligungssubventionen sind somit ein empfehlenswertes Mittel zur Verbesserung der realen Lohneinkommen, allerdings nur unter der Voraussetzung, daß der Reallohnverlust noch nicht voll ausgeglichen ist, da sich sonst wieder andere Probleme stellen. Die durchschnittliche Realeinkommenshöhe der Arbeiterschaft eines Landes ist von der Produktivität der betreffenden Volkswirtschaft abhängig. Werden höhere Löhne bezahlt, als es den Marktverhältnissen entspricht, so wird das nur auf Kosten des Entgelts anderer Produktionsfaktoren möglich sein, was aber zu Störungen führen und die Produktivität der Gesamtwirtschaft sehr wahrscheinlich beeinträchtigen wird.

30) Röpke: *Civitas humana*, Erlenbach-Zürich 1946, S. 86.

Ebenda: „... ohne dieses Minimum an Lohnelastizität keine Kostenelastizität, ohne Kostenelastizität keine Preiselastizität, ohne Preiselastizität keine wirkliche Marktwirtschaft, keine Ausgleichsfähigkeit, keine Wettbewerbsfähigkeit, keine Krisen- und Schockfähigkeit, keine Weltwirtschaft, keine Arbeits-, Währungs- und Produktionsstabilität. Wie die Dinge nun aber einmal liegen, ist jenes Minimum an Lohnelastizität nur erreichbar, wenn wir dem Arbeiter ein Minimum an materieller und immaterieller Stabilität seiner Existenz geben.“



NV = Nominaler Stundenverdienst

PV = Realer Stundenverdienst

LI = Lebenskostenindex (Januar - August 1939 = 100)

Pflichtsätze der LBG: 1 = 1. Stufe bis Fr. 3000 Vorkriegseinkommen

2 = 2. Stufe Fr. 3 - 4000

3 = 3. Stufe Fr. 4 - 5000

Nach:

Die Volkswirtschaft, 19. Jg. 1946, 10, S. 399. Die Wirtschaftslage, Mit-
teilung Nr. 86 der LBG, Beilage zur Volkswirtschaft 23, Jg. 1950/2, S. 23 f.

Deutlicher als aus Tabellen geht die Entwicklung der nominalen und realen Stundenverdienste aus der graphischen Darstellung Seite 91 hervor. Die Löhne vermochten während der ganzen Dauer des Krieges den rasch ansteigenden Lebenshaltungskosten nur in beträchtlichem Abstände zu folgen, so daß die Arbeiterschaft eine Reallohnseinbuße erlitt, die in der ersten Hälfte des Jahres 1942 mit 14 Prozent ihren Höchstwert erreichte. Dadurch wurden besonders jene untern Einkommensschichten hart betroffen, deren Verdienst schon vor 1939 nur knapp eine angemessene Lebenshaltung erlaubte. Diesen Kreisen galt denn auch die besondere Aufmerksamkeit der Lohnbegutachtungskommission, deren Richtsätze für die Ausrichtung der Teuerungszulagen ebenfalls aus der graphischen Darstellung ersichtlich sind. Diese Empfehlungen kamen besonders den ungelernten Arbeitskräften, sowie den Frauen und Jugendlichen zugute, da zwischen diesen Kategorien und den qualifizierten, gelernten Arbeitern traditionsgemäß erhebliche Lohndifferenzen bestanden haben. Diese verminderten sich aber immer mehr, was zu einer fortschreitenden Nivellierung der Löhne führte. Wie sehr diese Entwicklung den qualifizierten Arbeiter benachteiligt, geht aus seiner Lohndifferenz gegenüber dem ungelernten Arbeiter hervor, die 1949 noch 16 Prozent beträgt, gegenüber 23 Prozent vor dem Kriege. Relativ noch besser als die Ungelernten stellen sich die Frauen und Jugendlichen, erhalten sie doch 62,4 Prozent bzw. 51,3 Prozent des Lohnes eines gelernten Arbeiters, gegenüber 52 Prozent bzw. 37 Prozent im Jahre 1939³¹⁾. Diese Entwicklung trug dazu bei, daß die unterste Einkommenskategorie den vollen Teuerungsausgleich schon im letzten Quartal 1944 erreichte, als der Durchschnitt noch einen Realverlust von 7,5 Prozent zu tragen hatte. Ende 1945 erreichten aber auch diese den Vorkriegsstand, was sowohl durch Nominalloohnerhöhungen, als auch, dank der Ver-

31) BIGA: Löhne verunfallter Arbeiter im Jahre 1949. VW 23. Jg. 1950 Nr. 7, S. 299.

billigung, durch gesunkene Lebenshaltungskosten herbeigeführt wurde.

Nach Erreichung des Vorkriegseinkommens stiegen die Löhne trotzdem weiter an, sodaß die Arbeitnehmer Mitte 1946 einen durchschnittlichen Reallohnge Gewinn von 6 Prozent hatten. Da nun ihrerseits auch die Landwirtschaft höhere Verdienste beanspruchte, stiegen die Preise der landwirtschaftlichen Produkte, was den Lebenskostenindex sofort wieder ansteigen ließ. Während des Jahres 1947 trieben sich die Preise und Löhne gegenseitig in die Höhe, ohne daß die Arbeiterschaft weiteren Reallohnge Gewinn erzielen konnte. Um diesem fruchtlosen Treiben ein Ende zu setzen, wurde das Stabilisierungsabkommen abgeschlossen. Dadurch konnte der Lebenskostenindex während der beiden folgenden Jahre nicht nur stabil gehalten, sondern sogar leicht gesenkt werden. Die Löhne aber stiegen weiter, wenngleich nicht mehr im bisherigen Ausmaße. Dank der stabilisierten Lebenshaltungskosten, führten diese geringern Zunahmen aber zu einer realen Besserstellung.

Aus der Lohnentwicklung der vergangenen Jahre geht folgendes hervor: Solange der Vorkriegsreallohn nicht wieder hergestellt war, wurden die Lohnerhöhungen unter Hinweis auf die hohen Lebenshaltungskosten begründet, mit andern Worten wurde behauptet, der Lohn müsse den „Kosten zur Erhaltung der Arbeitskraft“ entsprechen. Nach 1945 war diese Argumentation nicht mehr notwendig, da es nun den aufgestauten Nachholbedarf zu befriedigen galt und die Besserstellung eine Kompensation der getragenen Einbuße darstellte. Als sich aber erwies, daß der Mangel an Arbeitskräften, wie auch die große Warennachfrage, Erhöhungen auf der Preisseite leicht zuließen, gestalteten sich die Löhne wieder nach Angebot und Nachfrage, und es war verpönt auf den Index der Kosten der Lebenshaltung hinzuweisen. Dies wurde dann wieder aktuell, als der neue, durch Lohnerhöhungen hervorgerufene Preisauftrieb den erzielten Reallohnge Gewinn

wieder in Frage stellte, sodaß jetzt wieder unter Hinweis auf den Lebenskostenindex eine Anpassung der Löhne postuliert wurde. Dazu wird im Gutachten Marbach-Haene ausgeführt (S. 116): „Für die Lohnpolitik maßgebend ist . . . die durch eine Veränderung der Preise bedingte Beeinflussung . . . desjenigen Verbrauchs, wie er für die breite Schicht der unselbständig erwerbenden Arbeitnehmerschaft einigermaßen repräsentativ ist und das ist — cum grano salis — eben der dem Lebenskostenindex zugrundeliegende Verbrauch, welcher die wesentlichen Komponenten des sogenannten Zwangsbedarfs umfaßt. Unseres Erachtens ist es durchaus gerechtfertigt, daß die Arbeitnehmer ihre Lohnbewegung mit der Indexbewegung vergleichen.“ Dabei wird dann ausdrücklich betont, daß der Lebenskostenindex nicht als letztes Kriterium zur Begründung von Lohnforderung dienen kann (S. 118): „ . . . so will das keineswegs etwa heißen, daß die Lebenshaltungskosten für die Lohngestaltung allein ausschlaggebend sein könnten oder sollten. Entscheidend fällt hierfür neben den Lebenshaltungskosten zweifellos die Produktivität der Arbeit und die Marktlage in die Waagschale.“

Ein Blick auf die Entwicklung der Verteilung des Volkseinkommens lehrt, daß die Arbeitnehmer von der günstigen Wirtschaftslage am meisten profitiert haben.

1939 betrug der Anteil des Arbeitseinkommens der Unselbständigen 46,9 Prozent des Nettovolkseinkommens in Faktorenkosten, 1949 aber war dieser Anteil auf 59,1 Prozent angestiegen. Wie aus der Tabelle XII hervorgeht, hat sich diese Verbesserung vor allem auf Kosten der Zinserträge vollzogen, aber auch die Unternehmungsgewinne weisen eine absolut weit geringere Zunahme auf. Die Arbeiter erhalten mit vollem Recht einen größeren Anteil am Volkseinkommen. Damit ist eine alte Forderung der Arbeiterschaft auf vermehrte Beteiligung am volkswirtschaftlichen Ertrag erfüllt. Wie weit diese Umschichtung in der Verteilung des Sozialproduktes

Tabelle XII

Netto-Volkseinkommen nach Haupteinkommensgruppen.

Einkommensverteilung in Promille.

Einkommensart	1939	1945	1949
Arbeitseinkommen der Unselbständigen	469	531	591
Geschäftseinkommen der Selbständigen	216	250	212
Wehrmannseinkommen	19	8	3
Reines Kapitaleinkommen	296	211	194
davon Unternehmungsgewinne	109	95	94
Zinsen aus Liegenschaften	103	74	69
aus Sparkapital	69	37	31
Zusammen	1000	1000	1000

Quellen: Stat. Jahrbuch der Schweiz 1949, S. 422 ff.

noch getrieben werden kann, ohne auf eine Lähmung der Marktwirtschaft hinauszulaufen, wird die Zukunft lehren.

Als der Vorkriegsreallohn überschritten war, hätten die Verbilligungsmaßnahmen liquidiert werden sollen. Das wäre zu jener Zeit möglich gewesen, denn die Verbilligung war stets nur als Mittel zur Begrenzung des Reallohnverlusts gedacht worden, und niemand konnte je ernstlich fordern, der Bund hätte dauernd einen Teil der Lebenshaltungskosten des ganzen Volkes zu tragen. Da diese Forderung indirekt dennoch von sozialdemokratischer Seite aufgestellt wurde, wollen wir kurz auf deren Haltung bezüglich der Löhne eingehen. Vor allem wurden die Richtsätze der LBK abgelehnt, da sie von der Voraussetzung ausging, die Einschränkung in der Realversorgung müsse von der ganzen Bevölkerung getragen werden, sodaß nur die geldseitig bedingte Teuerung ausgeglichen werden könne. Der Gewerkschaftsbund ³²⁾ behauptet nun: Diese These konnte sich nur beim Lohnempfänger auswirken und zwar in dem Sinne, daß ihm ein voller Teuerungsausgleich bewußt vorenthalten wurde. — Damit wird die Forderung erhoben, der Lebensstandard der Lohnempfänger

32) Schweiz. Gewerksch. Bund: Bericht des Bdskomitees 1939 - 46, S. 118.

hätte während des Krieges nicht herabgesetzt werden dürfen, indes sich die übrigen Bevölkerungsteile unter der Warenknappheit desto mehr hätten einschränken sollen. — Am Parteitag der SPS vom September 1943 ³³⁾ wurde u. a. postuliert: Voller Teuerungsausgleich für die kleinen Einkommen, sowie Kampf der Teuerung; unvermeidliche Preisaufschläge auf lebenswichtigen Gütern hat der Bund zu tragen. 1945 aber schreibt der Gewerkschaftsbund bezüglich der Verbilligung: Die Behörden erwarten den vollen Teuerungsausgleich durch den Preisrückgang auf dem Weltmarkte und suchten diese Entwicklung mit staatlich subventionierten Verbilligungsaktionen zu beschleunigen. Der Gewerkschaftsbund sah keine Möglichkeit eines raschen Preisabbaus und verlangte deshalb weitere Lohnerhöhungen. „Ein auch nur einigermaßen ins Gewicht fallender Preisrückgang ist ausgeblieben, und die Verbilligungsaktionen sind im allgemeinen wirkungslos verpufft“ ³⁴⁾. — Diese Feststellung hinderte aber nicht, im folgenden Bericht ³⁵⁾ auszuführen: Der Bundesrat erwog eine Reduktion der Brotverbilligung. Der Gewerkschaftsbund hat sich ganz entschieden gegen diesen Plan ausgesprochen. In einer Eingabe an den Bundesrat legte er nochmals seine Auffassung dar, daß eine Verringerung der Bundesausgaben nicht durch einen Abbau der sozialen Ausgaben erfolgen dürfe. Eine Reduktion der Brotverbilligung würde eine fühlbare Kaufkraftverminderung der Familien mit bescheidenem Einkommen bewirken. Zudem machten wir geltend, daß der Beschäftigungsgrad nachlasse und Teilarbeitslosigkeit mit verminderten Einkommen bevorstehe. — Von gleicher Seite wird dann andererseits wieder ausgeführt: „Es wird in einer Zeit, wo der Staat Überschüsse erzielen sollte, ein Defizit von 272 Millionen budgetiert, während der Staat, wenn er schon keine Mittel für die Arbeitsbeschaffung sammelt, wenigstens Schul-

33) Geschäftsbericht der SPS 1943/44, S. 25.

34) Gewerkschaftsbund, Bericht . . . 1939 - 46, S. 119.

35) Union syndicale suisse: Rapport de gestion 1947 - 49, S. 149.

den tilgen sollte, um dann in Krisenzeiten zwecks Arbeitsbeschaffung wieder Schulden machen zu können" ³⁶⁾).

Diese Belege sollen dartun, wie inkonsequent die Befürworter der dauernden Beibehaltung der Verbilligungssubventionen in ihren Argumentationen sind. Konsequent sind sie allerdings dann, wenn es ihnen gar nicht um die Verbilligung geht, sondern um die Verwirklichung ihres politischen Programms.

4. Bedeutung der Verbilligungsmaßnahmen für das Familienbudget gemäß Haushaltrechnungen.

An Hand der Haushaltrechnungen aus dem Jahre 1948 ³⁷⁾ wollen wir die Entlastung bestimmen, die sich für die Durchschnittsfamilie ergeben hat. Damit erhalten wir eine Kontrollmöglichkeit, ob der Verbilligung im Haushalte der Familien wirklich die große Bedeutung zukommt, wie sie aus dem Lebenskostenindex hervorgeht. Sodann soll untersucht werden, wie sich die Verbilligungsentlastung bei wachsender Familiengröße, sowie bei steigendem Einkommen verhält. Schließlich soll versucht werden, einige Anhaltspunkte über die mit dem Verbilligungsaufwand zusammenhängende höhere Steuerbelastung zu gewinnen.

Zunächst sollen einige Angaben über die Haushaltrechnungen aus dem Jahre 1948 gemacht werden, die wir unsern Untersuchungen hier zugrunde legen. 1948 wurden die Jahreshaushaltsrechnungen von 267 Familien unselbständig Erwerbender, meist Arbeiter, aber auch Angestellter, ausgewertet. Die wirklichen Verhältnisse dieser 267 Familien wurden dann zusammengefaßt, sodaß ein statistischer Mittelwert, die sog. Durchschnittsfamilie, ermittelt werden konnte. Diese Durchschnittsfamilie zählt 4,07 Köpfe, sodaß ihr in Wirklichkeit

36) Gewerkschaftskorrespondenz, 1946 Nr. 60 vom 7. Nov.

37) Volkswirtschaft 22. Jg. 1949, Hefte 6, 9, 11.

eine Familie mit zwei Kindern ziemlich genau entspricht. Für unsere Betrachtungen wichtiger wird die Angabe der Konsumeinheiten³⁸⁾ sein, da diese dem Alter der erfaßten Personen Rechnung trägt. Unsere Durchschnittsfamilie zählte 2,37 Konsumeinheiten und bezog ein Einkommen von 9 494,2 Franken, das damit über dem durchschnittlichen Landesmittel liegen dürfte.

Um die der Durchschnittsfamilie durch die Verbilligungsmaßnahmen gewährte Entlastung zu bestimmen, multiplizieren wir die in den Haushaltrechnungen 1948 durchschnittlich ausgewiesenen Verbrauchsmengen mit den auf Seite 80 angeführten Verbilligungsbeiträgen pro Wareneinheit. Auf diese Weise erhalten wir nach den Mai-Ansätzen ein Jahrestotal von Fr. 212.63, nach den Oktober-Ansätzen hingegen ein solches von Fr. 134.19. Das sind 7,1 Prozent bzw. 4,5 Prozent der effektiven Nahrungsmittelausgaben von Fr. 3040 und anderseits 2,3 Prozent bzw. 1,4 Prozent der Gesamtausgaben im Betrage von Fr. 9372.

Diese Berechnungen zeigen, daß der Verbilligung nicht die Bedeutung zukommt, wie es aus den Berechnungen für den Lebenskostenindex den Anschein hat. Während dort die Verbilligung gemäß Mai-Ansätzen 7,3 Prozent des Gesamtindex ausmacht, beträgt der wirkliche Anteil lediglich 7,1 Prozent der gesamten Nahrungsmittelausgaben. Das kommt daher, daß der Lebenskostenindex gerade Brot und Milch, die am meisten verbilligten Artikel, in viel zu großen Mengen berücksichtigt. Unsere Prozentzahl ist eher noch zu hoch, da wir lediglich Ruchbrot berücksichtigt haben, während im Index $\frac{2}{3}$ Ruchbrot und $\frac{1}{3}$ Halbweißbrot aufgeführt werden.

Da die Durchschnittsfamilie 4,07 Köpfe zählt, erhalten wir somit pro Person einen Verbilligungsbeitrag von Fr. 52.24

38) Konsumeinheiten - Skala nach Schiff: Der wertmäßige Verbrauch an Nahrungsmitteln ist abhängig von Alter und Geschlecht. Einheit ist der 19-jährige Mann. (Siehe Verbrauchseinheiten - Skalen, in Sonderheft 42 der VW, 1942, S. 19, 21.)

bzw. Fr. 32.96, im Jahresdurchschnitt für 1948 also Fr. 47.43, wenn wir die Mai-Ansätze für die ersten neun Monate und die Oktober-Ansätze für den Rest des Jahres berücksichtigen.

Zur Kontrolle können wir nun ermitteln, wie sich das Verbilligungsbetreffnis pro Person stellt, indem wir den Jahresaufwand von 228 Millionen Franken mit der für 1948 geschätzten Bevölkerungszahl messen. Auf diese Weise gelangen wir zu einer Summe von Fr. 49.37 pro Person, oder Fr. 200.94 für die Durchschnittsfamilie. — Beide Berechnungsarten führen fast zum genau gleichen Ergebnis, da wir im ersten Falle noch 9,6 Millionen Franken berücksichtigen müssen, die für Kartoffeln, sowie Speisefette und Speiseöle verausgabt wurden und in den Berechnungen der Eidg. Finanzverwaltung nicht berücksichtigt sind.

Wir untersuchen nun die Auswirkungen der Verbilligungsmaßnahmen unter Berücksichtigung der Familiengröße und der Einkommensverhältnisse, wiederum an Hand der Haushaltrechnungen des Jahres 1948. Wie sich die Entlastung der Familien mit wachsender Kinderzahl gestaltet, geht aus der folgenden Tabelle XIII hervor.

Entlastung der Familien nach Kinderzahl Tabelle XIII

Verbilligungsbeiträge in Franken.					
Nahrungsmittel	Alle Familien	Familien mit		...	Kindern
		1	2	3	4 - 5
Milch	54.89	39.99	53.21	69.41	83.42
Butter	15.45	14.32	15.08	17.47	17.32
Käse	6.19	5.01	6.47	6.75	7.87
Ruchbrot	43.78	31.28	42.48	53.64	74.32
Teigwaren	4.68	3.65	4.55	5.65	6.52
Rindfleisch	9.20	7.85	9.50	9.75	11.45
Zusammen	134.19	102.10	131.29	162.67	200.90
Pro Konsumeinheit	56.19	49.80	56.35	60.03	61.63
in % wenn alle = 100	100 %	89 %	100 %	107 %	110 %

Wie zu erwarten war, nimmt der Bedarf an verbilligten Nahrungsmitteln mit wachsender Familiengröße zu, sodaß die

kinderreiche Familie durch die Verbilligungsaktionen wesentlich mehr entlastet wird, als die Kleinfamilie. Ferner zeigt sich, daß die Entlastung nicht bei allen Produkten in gleichem Maße zunimmt. Am ausgeprägtesten ist diese Zunahme bei Brot und Milch, dann folgen Teigwaren, Käse, Rindfleisch und schließlich Butter. Somit geht aus den Haushaltrechnungen hervor, daß die billigeren Nahrungsmittel mit zunehmender Familiengröße eine wichtigere Rolle spielen, während der Verbrauch an teuren, animalischen Produkten eingeschränkt werden muß. Diese Feststellung wird bestätigt, wenn wir die Verbilligungsquote pro Konsumeinheit bestimmen. Der Anstieg von Fr. 49.80 in der Einkindfamilie auf Fr. 61.63 für Familien mit 4 - 5 Kindern ist recht ausgeprägt.

In der folgenden Tabelle XIV soll die Entlastung durch die Verbilligungsmaßnahmen in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe dargestellt werden (Tabelle S. 101). Bei der Gliederung nach Einkommenskategorien kommen die Verschiebungen im Nahrungsmittelverbrauch nicht mehr so deutlich zum Ausdruck, wenngleich der Trend der Entwicklung klar ersichtlich ist. Mit Ausnahme der untersten Einkommensstufe werden alle Familien durch die Milchverbilligung absolut am meisten entlastet, während der Mengenverbrauch keine sehr großen Unterschiede aufweist, die sich auf die Einkommenshöhe zurückführen lassen würden. Am deutlichsten kommt die mit steigendem Einkommen abnehmende Entlastung der Verbilligung beim Ruchbrot zum Ausdruck, ebenfalls sehr ausgeprägt bei den Teigwaren, indes dies bei Käse weniger augenscheinlich ist. Wiederum deutlich gegenläufige Tendenz haben Fleisch und Butter, indem diese Artikel im Haushalte der Bessersituierten eine größere Rolle spielen. Daß auch hier die Verbilligung die weniger Bemittelten mehr entlastet, geht deutlicher als aus den absoluten Beträgen pro Familie aus der Berücksichtigung der Konsumeinheiten pro Familie hervor. Wird in der untersten Einkommensstufe (durchschnittliches Einkommen 6 300 Franken) die Konsumeinheit mit Fr. 59.69

Entlastung der Familien nach Einkommensstufen.

Verbilligungsbeiträge in Franken.

Nahrungs- mittel	Alle Familien	Familieneinkommen in Tausend Franken.						
		bis 7	7-8	8-9	9-10	10-11	11-12	über 12
Milch	54.89	52.51	53.35	59.52	55.34	52.86	49.83	52.37
Butter	15.45	13.42	13.72	15.58	15.15	16.28	15.97	17.47
Käse	6.19	6.55	5.77	6.13	6.49	6.04	6.49	6.11
Ruchbrot	43.78	53.84	44.66	48.51	38.57	43.76	40.07	36.81
Teigwaren	4.68	5.50	5.03	5.08	4.28	4.44	4.46	3.94
Rindfleisch	9.20	7.25	8.55	10.45	7.95	10.15	7.15	11.00
Zusammen	134.19	139.07	131.08	145.27	127.78	133.53	123.97	127.70
Pro Kon- sumeinheit	56.19	59.69	57.18	60.03	55.08	53.84	54.85	52.56
wenn alle = 100	100 %	106 %	102 %	107 %	98 %	96 %	98 %	94 %

begünstigt, so sinkt dieser Anteil auf Fr. 52.56 in der obersten Einkommensstufe (durchschnittliches Einkommen 13790 Franken).

Wir finden somit, daß die Verbilligungsmaßnahmen nicht allen Bevölkerungskreisen in gleichem Ausmaße zugute kommen. Ganz ausgeprägt werden die kinderreichen Familien am meisten begünstigt, während eine Abstufung nach Einkommenshöhe weniger ausgeprägt ist. Sodann läßt sich sagen, daß jene Kreise, die der Verbilligung am dringendsten bedürfen, kinderreiche Familien mit kleinem Einkommen, am wirksamsten entlastet werden, wenn sich die Verbilligung auf jene Produkte beschränkt, die in ihrem Haushalte überdurchschnittlich verbraucht werden, das sind in erster Linie Brot und Milch.

Nachdem wir untersucht haben, welche Bevölkerungsgruppen von der Verbilligung am meisten profitieren, soll nun kurz dargestellt werden, wie sich demgegenüber die Steuerbelastung auswirkt. Dabei stützen wir uns wiederum auf die gleichen Haushaltrechnungen aus dem Jahre 1948.

Tabelle XV

Verbilligungsbeiträge u. direkte Steuerbelastung pro Familie.

Familienkategorie	Beträge in Franken		In % des Durchschnittes	
	Verbilligung	Steuer	Verbilligung	Steuer
Durchschnitt aller Familien	134.19	370.1	100	100
Familie mit 1 Kind	102.10	376.7	76	102
" " 2 Kindern	131.29	388.4	98	105
" " 3 "	162.67	346.5	121	94
" " 4 - 5 "	200.90	224.5	150	61
Familieneinkommen bis 7 000 Franken	139.07	164.6	104	45
7 - 8 000 "	131.08	201.7	98	55
8 - 9 000 "	145.27	258.5	108	69
9 - 10 000 "	127.78	340.3	95	92
10 - 11 000 "	133.53	431.9	100	117
11 - 12 000 "	123.97	531.1	92	143
über 12 000 "	127.70	855.5	95	231

Wie im Laufe der vergangenen zehn Jahre auch die Steuerbelastung der untern Einkommensschichte zugenommen hat, geht aus Berechnungen des BIGA ³⁹⁾ hervor. Der Jahresverdienst errechnet sich bei normaler Arbeitszeit unter Berücksichtigung der Stundenlohnansätze der Unfalllohnstatistik für Arbeiter und gemäß Gehaltserhebungen für die Angestellten. Der Steuerbetrag wurde für einen Verheirateten ohne Kinder im Durchschnitt der zehn größten Schweizerstädte ermittelt.

Nach diesen Berechnungen des BIGA hat die Steuerbelastung der Arbeiterschaft relativ stärker zugenommen als jene der Angestellten, dennoch bezahlte der Arbeiter 1949 erst knapp soviel wie der Angestellte 1939 mit einem rund 800 Franken niedrigerem Einkommen. Durch die Verbilligungsmaßnahmen wird den Arbeitern somit größtenteils nur zurückerstattet, was sie der öffentlichen Hand zusätzlich an Steuern abgeliefert hatten. Daher vertreten wir die Ansicht, daß durch entsprechende Ausgestaltung der Steuerprogression, verbun-

39) VW 23. Jg. 1950 Heft 4, S. 178.

Tabelle XVI

Direkte Steuerbelastung des Arbeitseinkommens eines Verheirateten ohne Kinder im Durchschnitt der 10 größten Schweizerstädte.

Jahr	ARBEITER				ANGESTELLTE			
	Lohn		Steuer		Gehalt		Steuer	
	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%
1939	3108	100	81.65	100	5184	100	259.45	100
1940	3190	103	85.10	104	5340	103	268.55	104
1944	4342	140	150.50	184	6852	132	398.15	154
1948	5835	188	233.95	287	8772	169	573.15	221
1949	5946	191	258.80	317	8974	173	613.80	237

Quelle: Volkswirtschaft 23 Jg. 1950, S. 178.

den mit einem Ausgleichsverfahren zwischen Bund einerseits, den Kantonen und Gemeinden anderseits, für die auf die Verbilligung angewiesenen Familien auf weniger kostspielige Art dasselbe Ergebnis wie durch Verbilligungsaktionen hätte erzielt werden können.

5. Nahrungsmittelversorgung und -Verbrauch.

Dank der Verbilligung wurden die Preise gewisser Nahrungsmittel auf besonders tiefem Stande gehalten, sodaß die Nachfrage nach ihnen größer wurde, als es vordem unter den Bedingungen des freien Marktes der Fall war. Die Ausdehnung der Mehrnachfrage war je nach Artikel verschieden, und es hing vor allem davon ab, ob diese Artikel rationiert waren oder nicht. Sofern es sich um rationierte Artikel handelte, bewirkte die Verbilligung, daß Familien, die sonst vielleicht nicht in der Lage gewesen wären, ihre zugeteilten Rationen zu erwerben, dies nun tun konnten. Dem kam besondere Bedeutung zu in einer Zeit, wo die Rationen der schlechten Landesversorgung wegen ohnehin knapp bemes-

Die folgende Zusammenstellung gibt einen Überblick über die Dauer der Rationierung der wichtigsten, auch in die Verbilligung einbezogenen Nahrungsmittel.

Dauer der Rationierung wichtiger Nahrungsmittel.

	30.10.	21.10.	3.9.	6.12.	3.3.	16.10.	1.11.	11.11.	28.2.	15.9.	3.2.	31.3.	30.6.
Mehl													
Speisefette und Öle													
Reis													
Teigwaren													
Zucker													
Hülsenfrüchte													
Butter, Rahm													
tierische Fette													
Käse													
Eier													
Fleisch													
Brot													
Milch													
	39	1940	1941	1942	43	44	1945	1946	1947	1948			

104

folgenden soll geprüft werden, wie sich die Verbilligungsmaßnahmen auf Angebot und Nachfrage der verschiedenen Produkte ausgewirkt haben.

a. Brot. „Brot verdient vorangestellt zu werden, da es, wie von jeher, auch heute noch das wichtigste Nahrungsmittel ist, liefert es doch rund ein Viertel der Kalorien und des Eiweißes, wobei das Weizeneiweiß ziemlich hochwertig ist“⁴⁰⁾. Unterstand der Brotpreis schon in Friedenszeiten der Überwachung durch den Bund, so war es im Kriege besonders wichtig, ihn trotz fortschreitender Teuerung möglichst tief zu halten. Die besondere Bedeutung des Brotpreises für die Schichten mit kleinern Einkommen geht schon aus einer Mitteilung des EVD aus dem Jahre 1928 hervor:

„Der Brotkonsum weist interessante Eigentümlichkeiten auf, die es erklären, wieso die Konsumenten mit geringerem Einkommen von höheren Brotpreisen stärker betroffen werden als solche mit höherem Einkommen. Je niedriger nämlich das Einkommen einer Familie ist, einen um so größeren Prozentsatz ihrer Nahrungs-Ausgaben verwendet sie bei ungefähr gleich hohem Mengenverbrauch pro Konsumeinheit auf Brot. Der Anteil des Brotkonsums im Familienbudget ist — örtliche Unterschiede ausgeschaltet — geradezu ein Barometer für die Lebenshaltung“⁴¹⁾.

Daß die Verbilligung, die gerade beim Brot am wenigsten zu beanstanden ist, dennoch schwerwiegende Probleme aufwarf, soll mit Ausführungen des Finanzdepartementes⁴²⁾ belegt werden: Gemäß den Haushaltsrechnungen des BIGA ist der Brotkonsum 1948 gegenüber 1945 um 20 Prozent zurückgegangen. Die von der EGV abgegebene Brotgetreidemenge aber hat um 15 Prozent zugenommen. Nach Erwähnung verschiedener Gründe, die eine Mehrbeanspruchung

40) Fleisch A.: Ernährungsprobleme in Mangelzeiten, Basel 1947, S. 75.

41) Brotpreisverhältnisse in der Schweiz, Sonderheft 1 der Wirtschaftl. u. Sozialstatistischen Mitteilungen, hg. v. EVD, Bern 1928, S. 4.

42) Finanzdepartement, Vortrag vom 3.10.1949, S. 5 f.

erklären, wird ausgeführt, daß etwa ein Drittel der Brotgetreidemenge, die zu Ruchmehl vermahlen wird, der Verfütterung dient. „Verfüttert wird in erster Linie Ruchmehl, besonders für die Schweinemast (Zugabe zur Schotte), sowie für die Kälbermast (Zugabe zur Milch). Ferner wird auch Ruchbrot an Geflügel, an die Pferde und gelegentlich auch an das Großvieh verfüttert. Bei den heutigen Preisen, die mit dem innern Wert des Ruchmehls und des Ruchbrots in keinem vernünftigen Verhältnis stehen, ist der Verfütterung und der schweren Schädigung der Bundeskasse und der Steuerzahler nicht beizukommen. Eine wirksame Kontrolle ist unmöglich. Die zahlreichen Straffälle wurden meistens durch Denunziationen ausgelöst.

Wir kombinieren den Aufwand für die Brotgetreideversorgung mit einer Verbilligung der Futtermittel. Wir bezahlen mehr, als die Getreideversorgung für sich allein kosten würde. Zweckentfremdung von Steuergeldern. Wir verbilligen aus der Bundeskasse das Schweinefutter, während die Arbeiter, denen diese Bundessubventionen zugute kommen sollten, im allgemeinen Halbweißbrot konsumieren.“

Trotzdem zwischen dem Ruchbrot und dem Halbweißbrot eine Preisdifferenz von 23 Rappen pro Kilogramm bestand, entwickelte sich der Verbrauch nach einer Umfrage bei den Bäckern wie folgt⁴³⁾:

Tabelle XVIII

Konsum von Ruchbrot und Halbweißbrot in der Schweiz.

Region	(Prozentanteile)			
	Ruchbrot		Halbweißbrot	
	1948	1. Quartal 1949	1948	1. Quartal 1949
Ganze Schweiz	49,3 %	43,1 %	50,7 %	56,9 %
Deutsche Schweiz	58,2 %	51,1 %	41,8 %	48,9 %
Westschweiz	29,8 %	20,5 %	70,2 %	79,5 %
Tessin	25,9 %	21,7 %	74,1 %	78,3 %

Quelle: Schweiz. Konsumverein, Nr. 29 vom 16. Juli 1949.

43) Schweiz. Konsumverein, Nr. 29 vom 16. Juli 1949.

Wenn als Kommentar diesen Prozentsätzen beigefügt wird, daß auch in der Deutschschweiz das Halbweißbrot am meisten in den Arbeiterquartieren konsumiert wird, so darf man sich füglich fragen, ob die Verbilligung unter diesen Umständen denn überhaupt noch zu verantworten war. Vergleicht man sodann die Ausgaben für Brot mit denjenigen für Kleingebäck, so begreift man, daß Aufsätze, die diese Tatsachen behandelten, von „Planlosigkeit der staatlichen Planung“ ⁴⁴⁾ und ähnlichem sprachen.

b. Milch. Nach Prof. Fleisch ⁴⁵⁾ kommt der Milch als billigem Lieferanten von tierischem Eiweiß, sowie auch von hochwertigem Fett besondere Bedeutung zu. Da aber gerade in der kinderreichen Familie die Ausgaben für Milch das Budget stark belasten, war es vor allem aus familienpolitischen Gründen zu begrüßen, daß dieses Nahrungsmittel in den Kreis der verbilligten Produkte einbezogen wurde.

Die Verbilligung, die dem Konsumenten den Erwerb der Milch zu günstigem Preise ermöglichte, sicherte anderseits dem Produzenten einen Ertrag, der seinen Produktionskosten angemessen war. Gerade bei den wichtigsten Nahrungsmitteln, wozu bestimmt die Milch zu zählen ist, ist dies von besonderer Bedeutung, da ansonst die Versorgung in Frage gestellt wird, selbst wenn die Produktion an sich ausreichend wäre. „Die Behörden erließen Verordnungen zur Einschränkung des Milchverbrauches bei der Schweinezucht und Kälbermast. . . . Aber all diese behördlichen Vorschriften haben nur eine beschränkte Wirkung, wenn der Produzent, wie dies zeitweilig vorgekommen ist, bei der Aufzucht von Kälbern mit Vollmilch mehr verdient, als bei der Ablieferung in die Sennerei. Immer wieder ist die EKKE dafür eingetreten, die Preisrelationen sollen behördlicherseits so festgesetzt werden, daß die Abgabe des Nahrungsmittels an den Konsumenten

44) Wirtschaftspolitische Mitteilungen, 5. Jg. 1949, Nr. 10, S. 4.

45) Fleisch, a.a.O., S. 90.

für den Produzenten mindestens ebenso lohnend ist, wie die Verfütterung des Nahrungsmittels. Dieses für Mangelzeiten ungeheuer wichtige Prinzip gilt nicht nur für die Milch, sondern ebenso sehr für Kartoffeln, Gerste und Weizen." 46) Die EKKE hat sich nie gegen die Erhöhung des Milchpreises, wohl aber gegen eine solche der Fleischpreise, besonders für Kalbfleisch und Schweinefleisch, ausgesprochen. Wegen der Relation Milchpreis - Fleischpreis, mußte zur Aufrechterhaltung genügender Versorgung, der Milchpreis verschiedentlich erhöht werden 47). Aber nicht nur die Produktion tierischer Erzeugnisse erschwerte bisweilen die Milchversorgung, sondern wie Bundesrat Stampfli erklärte, auch die Milchprodukte, vor allem Käse, der als Notvorrat ein beliebtes Objekt der Hamsterer und Schwarzhändler war und die dafür jeden geforderten Preis bezahlten.

Die Verbilligung hat wesentlich dazu beigetragen, die Milchversorgung sicherzustellen, denn sie ermöglichte es, durch Höheransetzung des Produzentenpreises ohne direkte Belastung der Konsumenten, daß die Milch in großen Mengen den kinderreichen aber weniger bemittelten Familien zukam, die ansonst in die Futtertröge gewandert wäre.

c. Milchprodukte. Da alle Konsummilch durch den Bundeszuschuß verbilligt wurde, wirkte sich das natürlich auch in einer Verbilligung der Milchprodukte aus. Wenn dadurch ermöglicht wurde, daß auch auf dem Tische minderbemittelter Familien bisweilen Butter und Käse erschienen, so ist das zu begrüßen. Aus den Haushaltrechnungen aber geht deutlich hervor, daß die Verbrauchsmengen von Butter und Käse mit steigendem Einkommen deutlich zunehmen, sodaß der Verbilligung dieser Produkte keine besonders große sozialpolitische Bedeutung zukommt. Noch weniger war die Verbilligung von Rahm zu vertreten, da dieser sicher nicht zu

46) Fleisch, a.a.O., S. 92.

47) Fleisch, a.a.O., S. 100.

den lebensnotwendigen Nahrungsmitteln gehört. So wurde es denn allgemein begrüßt, als die Rahmverbilligung eingestellt wurde. Was die Butter betrifft, so wurde die Verbilligung der Inlandbutter durch die Verteuerung der Importbutter bei weitem übertroffen. Sicher wäre den untern Einkommensschichten mit billigerer Importbutter besser gedient gewesen als mit einem manipulierten Einheitspreis für verschiedene Qualitäten; die Verteilungsfrage hätte sich im Rahmen der ohnehin bestehenden Rationierung ohne zu große Schwierigkeiten lösen lassen.

d. Teigwaren, Kartoffeln, Schweinefleisch. Besonders heftig ist immer wieder die Verbilligung der Teigwaren angegriffen worden, da ihre Verbrauchsausdehnung den Kartoffelkonsum zurückdämme. Die Überschufkartoffeln aber müßten dann wiederum verbilligt werden, um sie als Futter der Schweinemast zuführen zu können. Da aber anderseits der Preis des Schweinefleisches hoch war, wurde die Schweineproduktion dank des verbilligten Ruchmehls, sowie der verbilligten Kartoffeln ein lohnendes Geschäft. Als sich aber zeigte, daß ein Überangebot an Schweinen die Preise zu drücken drohte, wurde die Bundeshilfe erneut angerufen, um die Landwirtschaft vor dem „drohenden Verlust“ zu schützen. Um das Angebot zu drosseln, übernahm es der Bund, ca. 5000 Schweine nochmals verbilligt nach Deutschland abzuschieben, um so den von den Produzenten geforderten Preis halten zu können.

Dieses Beispiel soll nur das eine belegen, wie schwer es ist, mit solchen Maßnahmen einem Mißstand zu begegnen, da immer weitere Produkte in die Bewirtschaftung einbezogen werden müssen und, statt einer Klärung der Lage, der Mißstand mehr und mehr um sich greift.

Aus den erwähnten Gründen versteht es sich, wenn die Sistierung der Teigwarenverbilligung bald diskutiert und befürwortet wurde, wie aus einer Orientierung der Finanzver-

waltung ⁴⁸⁾ hervorgeht: „Angesichts der Absatzschwierigkeiten der Kartoffeln wäre es angezeigt, diese Verbilligung sofort einzustellen, um nicht noch länger den Teigwarenkonsum künstlich zu stimulieren und die Verwertung der Kartoffelüberschüsse zu erschweren. Ein Preisaufschlag von 15 Rappen je Kilo Teigwaren erhöht den Lebenskostenindex nur um 0,2 Punkte. Dennoch ergibt sich daraus bei einer jährlichen Verarbeitung von 66 Millionen Kilo Hartweizen zu 44 Millionen Kilo Teigwaren für den Bund eine jährliche Einsparung von 6,6 Millionen Franken. Der Abbau der Teigwarenverbilligung darf somit als eine der lohnendsten Aktionen bezeichnet werden, die zudem politisch leicht durchzuführen wäre, da auch die Landwirtschaft sie vermutlich befürworten wird.“

e. Eier und Fleisch. Durch die Futtermittelverbilligung wurden die Preise von Eiern und Fleisch reduziert. Ob sich aber diese Maßnahmen rechtfertigen ließen, muß bezweifelt werden, wenn man der Verbilligung neben der Aufgabe den Lebenskostenindex zu reduzieren, auch noch sozialpolitische Belange zuwies ⁴⁹⁾, wie das die Befürworter der Weiterführung von Verbilligungsmaßnahmen immer taten. Aus den Haushaltrechnungen geht deutlich hervor, daß der Verbrauch dieser Artikel mit zunehmendem Einkommen steigt, was besagt, daß die Nachfrage nach animalischen Produkten weit elastischer ist, als etwa jene nach Brot. Man muß sich aber fragen, ob sich die Verbilligung von Artikeln rechtfertigen läßt, die hauptsächlich, oder doch in vermehrtem Maße, von jenen Kreisen konsumiert werden, die der Verbilligung überhaupt nicht bedürfen.

Wir können somit auf Grund unserer Feststellungen sagen, daß sich eine Verbilligung von Brot und Milch in erster Linie zugunsten der ökonomisch schwächsten Schichten auswirkt,

48) zitiert im Gutachten Marbach-Haene, Beilage 6, S. 12.

49) Union syndicale suisse, Rapport de gestion 1947 - 49, S. 148 „Verbilligungsaktionen, diese in hohem Maße sozialen Ausgaben . . .“ (vom Verf. übersetzt).

denn die Reichen werden sicher nicht mehr Brot oder Milch konsumieren, weil diese Artikel nun billiger sind. Den wirklich zu Begünstigten aber, bringt es eine fühlbare Entlastung, da diese Artikel 1948 in der untersten Einkommensstufe 20,2 Prozent aller Nahrungsmittelausgaben beanspruchten, gegenüber 17,1 Prozent beim Durchschnitt und 13,8 Prozent in der höchsten Einkommensstufe. Aber selbst bei der sozialpolitisch am meisten gerechtfertigten Brotverbilligung gilt es zu bedenken, daß die Familien 1948 allgemein mehr für Feingebäck als für Brot ausgegeben haben. Für die beiden äußersten Einkommensstufen stellte sich das Verhältnis Brot zu Feingebäck in Prozenten aller Nahrungsmittelausgaben auf 4,8 zu 5,0 und 3,8 zu 6,6.

6. Einfluß der Verbilligung auf die Einkommensverteilung.

Wie wir bereits oben erwähnt haben, ist von verschiedenen Seiten aus sozialpolitischen Erwägungen gegen jeden Abbau der Verbilligungsmaßnahmen immer wieder opponiert worden. Aus unsern bisherigen Ausführungen geht hervor, daß die Verbilligung jene Kreise mehr begünstigt, denen zu helfen sozialpolitisch erwünscht ist. Dennoch muß jede Übertreibung, die die Verbilligungsaktionen als sozialpolitische Maßnahmen par excellence hinstellen will, abgelehnt werden. Diese Bezeichnung kommt weit eher den vom Bunde unterstützten kantonalen und kommunalen Notstandsaktionen der Jahre 1941 bis 1947 zu. Diese Aktionen standen ausschließlich im Dienste der Sozialpolitik, da sie geschaffen wurden, um den durch die Kriegsteuerung in eine Notlage geratenen Kreisen zu helfen.

Es ist unbestritten, daß die Verbilligungsaktionen für weite Kreise, bei denen man dennoch nicht von einer Notlage sprechen konnte, eine willkommene, immer mehr benötigte Entlastung darstellte. Es waren dies die Bezüger eines fixen Ein-

kommens, Kleinrentner und Pensionierte, die größtenteils aus dem Produktionsprozeß ausgeschieden waren, sodann aber auch den Sparrentnern, gewissen Gruppen selbständig Erwerbender. Alle diese mußten sich mit einer zunehmenden Verschlechterung ihrer Lebenshaltung abfinden, sofern es ihnen nicht gelang, zusätzliches Einkommen zu erwerben. Aus diesem Grunde kehrten während des Krieges viele Pensionierte wieder an ihren früheren Arbeitsplatz zurück, wo sie zugleich manche Lücke ausfüllen konnten, die sich ansonst, infolge der Militärdienstleistungen vieler Wehrmänner, ergeben hätte.

Schlimmer noch als die Lage der Pensionierten war jene der Sparer, speziell der Sparrentner. Diese hatten nicht nur die volle Last der Teuerung ohne jeden Ausgleich zu tragen, sondern erlitten durch das Sinken des Zinsfußes weitere Einbußen. Während der Anteil der Sparkapitalzinsen 1939 6,3 Prozent des Volkseinkommens betrug, war dieser Anteil 1948 noch 2,8 Prozent, dies eine Folge der von 607 Millionen Fr. auf 496 Millionen Fr. gesunkenen Nominalerträge, trotzdem die Summe der Spareinlagen in derselben Zeit um 2,2 Milliarden Franken zugenommen hatte. Diese Zunahme der Spargelder darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß diese stark rückläufigen Zinserträge die Sparfreudigkeit nicht gefördert haben, denn die Spareinlagen sind gegenüber 1939 nur um nominal 36 Prozent angewachsen, indes sich das Nettovolkseinkommen in Faktorenkosten in der gleichen Zeit mehr als verdoppelt hat (203 %) ⁵⁰⁾. Zieht man zudem noch in Betracht, daß das Kapitaleinkommen mit Steuern weit stärker belastet wird als das Arbeitseinkommen ⁵¹⁾, so dürfte es sich bei einem Teil der zusätzlichen Spargelder um Mittel handeln, die bei normaler Güterversorgung in der Nachkriegszeit nicht gespart, sondern verbraucht worden wären.

50) Stat. Jahrb. der Schweiz 1949, S. 231, 422 f.

51) Vgl. Steuerbelastung in der Schweiz, NZZ Nr. 714, 7.4.49. Eingabe zum Problem der Spar- oder Kleinrentner, Schweiz. Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, 1947 Heft 2, S. 31 ff.

Aus unsern Ausführungen geht hervor, daß mit der Verbilligung eine Umschichtung in den Einkommensverhältnissen verbunden ist. Die Verbilligung kommt vor allem den ökonomisch Schwachen zugute und nimmt mit zunehmendem Einkommen relativ und tendentiell auch absolut ab. Bei der Aufbringung der Gelder werden durch die progressive Besteuerung aber vor allem die mittlern und obern Schichten herangezogen, sodaß sich ein Ausgleich in der Weise ergibt, daß die Meistbegünstigten sehr wenig oder überhaupt nichts an die ihnen zufließende Verbilligung beitragen, während jene, denen die Verbilligung weniger zufließt, für die Hauptlast aufzukommen haben.

Diese Wirkung der Verbilligungsmaßnahmen wird nun befürwortet oder abgelehnt, je nachdem, welchem Wirtschaftssystem wir den Vorzug geben. Streben wir eine sozialistische Staatswirtschaft an, so werden wir diese Entwicklung begrüßen und beibehalten. Andernfalls aber werden wir diese Strömung aufzuhalten und einzudämmen suchen, nicht weil wir von der Güte der herrschenden Einkommensverteilung so sehr überzeugt sind, als vielmehr deshalb, weil diese nichtkonformen Interventionen unweigerlich zum Staatssozialismus führen. Es ist nicht sosehr das Ziel, die Wohlfahrtssteigerung des ganzen Volkes, das verschieden ist, als vielmehr der Weg auf dem es erreicht werden soll. Gerade die Zeit der Kriegswirtschaft hat ja gezeigt, wie weitreichend staatliche Regulierung und Kontrolle in das Leben des Einzelnen eingreifen und sukzessive immer weitere Gebiete umfassen. Mit der gleichen Entschiedenheit, mit der wir eine solche Entwicklung ablehnen, bedarf das liberale Wirtschaftssystem einer sozialen Umgestaltung. Dies aber kann erfolgen, ohne daß der Einzelne in seiner Freiheit und Selbstbestimmung zu sehr behindert wird.

Die schon vor dem Kriege in der Schweiz herrschende Strömung wird weiter um sich greifen, denn die Interventionen haben das gesamte Wirtschaftsleben und die Gesinnung der

Einzelnen schon zu stark beeinflusst, als daß ein Wiederaufleben des extremen Liberalismus möglich erscheint. „Unter allen Zwecken des modernen Staates hat wohl der Kultur- und Wohlfahrtszweck in der Neuzeit am stärksten zugenommen. Schutz der Schwachen. Der tiefste Grund dieser Auffassung liegt wohl in einer egalitären, demokratischen Zeitströmung, im Gegensatz zu frühern aristokratischen Anschauungen“ ⁵²⁾. Gerade aus diesem Geiste heraus, der sich im Kriege noch verstärkte, dürfte es unbestritten sein, wem in erster Linie der Ertrag rationellerer Produktionsmethoden zukommen soll. „Dem Umstand ist gewiß Bedeutung beizumessen, daß wir uns entscheiden können zwischen demjenigen Fortschritt, der in der Hauptsache den bereits Gutsituierten zugutekommt und solchem, der vor allem denen nützt, die ein unterdurchschnittliches Einkommen beziehen“ ⁵³⁾.

Was wir nicht anerkennen ist, daß die Verbilligungsmaßnahmen dazu verwendet werden sollen, diese Neuverteilung vorzunehmen. Wenngleich sie diesem Zwecke in unökonomischer Weise dienstbar gemacht werden können, so erwachsen daraus doch so schwerwiegende Unzulänglichkeiten und Störungen der Marktwirtschaft, daß sie abgelehnt werden müssen. Man kann den untern Schichten auf rationellerer Art einen größeren Anteil am Volkseinkommen zukommen lassen, ohne daß wir einen Großteil der Mittel an jene verschleudern, die ihrer gar nicht bedürfen. Andererseits gibt es keine Marktwirtschaft ohne Einkommensdifferenzierung, da ja gerade die Aussicht auf höheres, fast unbegrenzt steigerungsfähiges Einkommen der Motor, die Triebfeder des Wirtschaftens ist. „Was die Menschen wollen, wenn sie ihr Einkommen zu erhöhen suchen, ist nicht nur, oder vielleicht nicht hauptsächlich mehr Geld. Sie möchten vielmehr in der Lage sein, dieselben Güter und Leistungen zu kaufen, wie sie es bei denen sehen, die bereits ein höheres Einkommen haben als

52) Küng E.: Der Interventionismus, Bern 1941, S. 317.

53) Fisher AGB.: Fortschritt und soziale Sicherheit, S. 79, Bern 1947.

sie selber" ⁵⁴⁾. Durch die Verbilligungsmaßnahmen wird dieser Ansporn zu eigener Anstrengung nach vermehrtem Einkommen vermindert. Dies bedeutet einen weitem Schritt auf dem Wege zur Planwirtschaft, wo nicht mehr der Produktionsbeitrag des Einzelnen für sein Einkommen maßgebend ist, sondern jeder soll einen 'den Bedürfnissen entsprechenden' ⁵⁵⁾ Anteil des Volkseinkommens erhalten. Wenn heute jeder selber die Möglichkeit hat, seine Bedürfnisse auf dem Markte geltend zu machen, so würde in der Planwirtschaft eine allumfassende Bürokratie ihren Bedürfnissen entsprechend jene der andern bewerten. Aber selbst wenn wir von diesem Extremfalle absehen, darf die willkürliche Belastung und Neuverteilung des Wirtschaftsertrages nicht ohne Rücksicht auf die Reaktionen der wirtschaftenden Menschen geschehen. Vermindert die vermehrte Steuerbelastung einerseits den Anreiz zu vermehrtem Einsatz, so steht dem andererseits kein entsprechender Ausgleich durch die weitgehend undifferenzierte Subventionierung der Allgemeinheit gegenüber. Eine solche Entwicklung aber muß gerade für die schweizerische Volkswirtschaft verheerende Folgen haben, denn damit wird die Initiative und die Risikofreudigkeit ertötet, jene Faktoren, die zum guten Teil am Zustandekommen unseres beachtlich hohen Lebensstandards mitgeholfen haben.

54) Fisher AGB., a.a.O., S. 113 f.

55) Dalton H.: Einführung in die Finanzwissenschaft, Berlin 1926, S. 93.

C. Auswirkungen auf Produktion und Wirtschaftslage.

1. Beeinflussung der Produktion durch die Verbilligung.

Wir untersuchen hier die Auswirkungen der Verbilligungsmaßnahmen auf die Arbeits- und Sparfähigkeit, auf Arbeits- und Sparwillen und auf die Verwendung der Produktionsfaktoren. Dabei haben wir neben dem Verbilligungseffekt auch der Aufbringung der Gelder Beachtung zu schenken.

a. Auswirkungen auf die Arbeits- und Sparfähigkeit.

Es dürfte unbestritten sein, daß die Verbilligung die Arbeitsfähigkeit positiv beeinflusste, denn sie erlaubte dem Arbeiter eine bessere Lebenshaltung und damit die Verbesserung einer der Grundlagen der Arbeitsfähigkeit. Dies war nicht nur für die Arbeiter der Gegenwart von Vorteil, sondern weit mehr noch für jene der Zukunft, denn Schäden, die die Jugend durch ungenügende Ernährung erlitten hätte, wären nachträglich nur schwer zu heilen gewesen und hätten damit die Arbeitsfähigkeit negativ beeinflussen müssen. Sodann haben wir gesehen, daß die Verbilligung die kinderreichen Familien absolut und pro Konsumeinheit stärker entlastete als den Durchschnitt, was auf die zukünftige Versorgung der Volkswirtschaft mit Arbeitskraft ebenfalls fördernd einwirkte.

Diese positiven Wirkungen wurden durch die, zur Aufbringung der notwendigen Mittel erforderliche, Belastung nur wenig gemindert, da ja die untern Einkommensschichten auch heute noch weitgehend geschont werden, sodaß die zusätzliche Steuerbelastung für sie kaum ins Gewicht fiel, auf alle Fälle wurde sie durch die Entlastung weit mehr als ausgeglichen. Anders verhielt es sich bei den bemittelten Kreisen, die selbstverständlich die Hauptlast zu tragen hatten. Doch ging auch hier die zusätzliche Belastung nicht so weit, daß von einer Minderung der Arbeitsfähigkeit gesprochen wer-

den könnte. Hingegen ist ohne weiteres zuzugestehen, daß besonders in den Mittelschichten, wo die zusätzliche Belastung den empfangenen Verbilligungsbeitrag überstieg, eine Minderung der Sparfähigkeit eintreten konnte. Diese Minderung dürfte die Bildung von Sparkapital negativ beeinflußt haben, da dieser Ausfall kaum von jenen kompensiert wurde, denen die Verbilligung hauptsächlich zufloß.

b. Auswirkungen auf den Arbeits- und Sparwillen.

Es ist schwieriger die Auswirkungen hier zu bestimmen, die durch die Verbilligungsmaßnahmen hervorgerufen wurden, da es sich um psychologische Probleme handelt, denen allerdings für die Produktivität der Wirtschaft entscheidende Bedeutung zukommt. Die Wirkung auf den Arbeitswillen ist für jene Kreise bestimmt positiv zu beurteilen, die, dank der Verbilligungszuschüsse, von drückender Sorge um die Ernährung der Familie befreit wurden. Sicher wird der Arbeitswille gelähmt, wenn sich der Arbeiter vor Augen hält, daß er in einem Wirtschaftssystem leben muß, das nicht einmal die Ernährung seiner vielleicht großen Familie erlaubt. In der Zeit von außen drohender Gefahr, hat die Verbilligung die innere Bereitschaft aller Berufstätigen zu vermehrter Arbeitsleistung zur Erhaltung der Unabhängigkeit des Landes gefördert, da der unzufriedene, ungenügend versorgte Arbeiter nur zu gerne bereit sein könnte, der verheißungsvollen ausländischen Propaganda sein Ohr zu leihen.

Anders aber ist die Wirkung der Verbilligung seit 1946 zu beurteilen, denn wenn die Gesamtheit des Volkes daran gewöhnt wird, daß der Staat dem Einzelnen einen Teil der Lebenshaltungskosten abnimmt, so muß diese Entwicklung, zusammen mit dem Ausbau der staatlichen Wohlfahrtseinrichtungen auf andern Gebieten, den Arbeitswillen negativ beeinflussen. An die Stelle der Notwendigkeit, sich selber durchzuschlagen tritt ja nun der helfend einspringende Staat mit seinen Wohlfahrtsinstitutionen.

Die Auswirkungen auf den Sparwillen dürften bei den unteren Schichten anders sein als bei den oberen. Ermöglichte die Tatsache, daß bei relativ gutem Verdienst, nun für den Lebensunterhalt weniger aufgewendet werden mußte, gewissen Kreisen, die bisher nicht an Ersparnisse denken konnten, etwas auf die Seite zu legen, so hat dies deren Sparwillen sicher angespornt. Diese günstige Wirkung wurde aber übertroffen von der negativen, durch die immer schärfere Steuerprogression bei hohen Einkommen hervorgerufenen. Arbeiten und sparen nur um mehr Steuern entrichten zu müssen, kann wohl weder den Spar- noch den Arbeitswillen günstig beeinflussen. Zudem aber ist ein eigenes Alterssparkapital für einen gesicherten Lebensabend keine so unbedingte Voraussetzung mehr, wie das vordem der Fall war. Wenn heute die Spareinlagen trotzdem ansteigen, so ist das eher der Ausfluß der gegenwärtigen Wirtschaftslage, als solche zunehmenden Sparwillens. Nach Angabe der schweizerischen Nationalbank⁵⁶⁾ soll es sich bei diesem Zustrom zu einem bedeutenden Teil um sog. unechte Spargelder handeln, da die geringe anderweitige Anlagemöglichkeit, die Schuldentilgung der öffentlichen Hand usw. viele zwang, ihre Gelder auf Sparhefte anzulegen, bis sich günstigere Investitionsmöglichkeiten bieten.

Es ist unbestritten, daß dem Sparwillen auch heute noch eine wichtige Rolle zukommt, wenngleich die Wirtschaft nicht mehr im frühern Ausmaße auf die Spargelder der breiten Schichten angewiesen ist. „Das Sparkapital darf nicht übermäßig angegriffen und in seiner Substanz verringert werden, daran ist auch die Wirtschaft interessiert. Der schweizerische Sparer hat in Industrie, Gewerbe, Handel und Landwirtschaft bedeutende Summen investiert, und der gesunde Sparsinn unseres Volkes hat zusammen mit dem Bestreben, die ersparten Gelder der Wirtschaft dienstbar zu machen, den wirtschaftlichen Aufstieg der Schweiz mitermöglicht. Eine über-

56) Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1949, Zürich 1950.

mäßige Belastung des Sparkapitals gefährdet aber die wirtschaftliche Entwicklung. Vor allem wird der sozialpolitisch so wichtige Mittelstand bedroht." ⁵⁷⁾ In diesem Sinne führt auch Röpke ⁵⁸⁾ aus: „Um so notwendiger ist es, sich immer als Richtlinie zu vergegenwärtigen, daß es gilt, schlechtes Eigentum in gutes (Großgrundbesitz und Riesenvermögen in viele kleine) zu verwandeln, nicht aber Eigentum in Einkommen. Diese Richtlinie innezuhalten wird dort am leichtesten sein, wo noch ein breiter Mittelstand vorhanden ist, den seine eigene Lage zum natürlichen Träger eines solchen Mittelkurses macht." Daher scheint es besonders notwendig, daß der Wirtschaft stets nur so viele Soziallasten überbunden werden, daß das marktwirtschaftliche System nicht lahmgelegt wird, da ansonst die scheinbar Begünstigten die zusätzlichen Lasten selber zu tragen haben. „Soweit es also nicht gelingt, den sozialen Aufwand der Wirtschaft durch betriebliche Rationalisierungsmaßnahmen und Erhöhung der wirtschaftlichen Ergiebigkeit wettzumachen, sind es in aller Regel die Empfänger der sozialen Leistungen selber, die in irgend einer Weise, sei es durch entsprechend höhere Preise oder entsprechend geringere Löhne, für die Kosten der staatlichen Sozialpolitik und Sozialversicherung aufkommen" ⁵⁹⁾. Daß man allmählich an dieser Grenze der Tragfähigkeit der Wirtschaft angelangt ist, kann heute niemand mehr verkennen. „Wir haben alle Ursache, durch intensive Leistung, weitsichtiges Disponieren der Wirtschaftsführung, Ausnützung aller technischen Errungenschaften und sparsames Wirtschaften in allen Stufen des Produktionsprozesses unser Bestes zu leisten. Sparsamkeit ist aber auch im Haushalt der öffentlichen Hand geboten, um der Wirtschaft unproduktive Lasten zu ersparen." ⁶⁰⁾

57) Pfeil P.: Spartätigkeit und Vorsorge des Schweizervolkes, S. 111.

58) Röpke: *Civitas humana*, S. 276.

59) Gavronski V.: *Staatsgewalt und Volkswohlfahrt*, Bern 1949, S. 26.

60) Budgetbotschaft 1950, vom 28. Okt. 1949, S. 16, Bern 1949.

c. Ablenkung von Produktivkräften nach Art und Standort ihrer Verwendung.

Wie dargelegt wurde, bewirkte die Verbilligung, wenn auch nur in sehr beschränktem Umfange, Einkommensverschiebungen. Dadurch wurde wohl ein Mehrkonsum lebenswichtiger Bedarfsgüter, vor allem Nahrungsmittel auf Kosten jener Waren herbeigeführt, die mehr Luxuscharakter aufweisen. Soweit aber die Spartätigkeit reduziert wurde, vollzog sich damit eine Ausweitung der Konsumtion zuungunsten der Investitionen, was sich auf die Dauer produktionshemmend auswirkt. Diese Hemmungen durften in der ersten Zeit, d. h. während des Krieges in Kauf genommen werden, da damals vor allem den untern Einkommensschichten eine ausreichende Lebenshaltung gesichert werden mußte.

Wenngleich wir die Leistungen der kriegswirtschaftlichen Organisationen voll anerkennen, so hat sich doch die Unterlassung des rechtzeitigen Verbilligungsabbaus zu einer schweren Belastung für die gesamte Volkswirtschaft ausgewirkt. Dabei sind neben dem Beamtenapparat des Bundes, auch jene Umtriebe zu berücksichtigen, die daraus der Privatwirtschaft erwachsen sind. Wenngleich es selbst beim Bunde nicht möglich ist, die für die Verbilligung Tätigen auszuscheiden und genau zu erfassen, so erforderte doch die teilweise nicht einfache Technik der Verbilligung, angefangen von der zusätzlichen Steuererhebung, wobei wir gar nicht annehmen, daß ohne Verbilligung eine der außerordentlichen Steuern nicht erhoben worden wäre, bis zur Ausrichtung der Verbilligungssubventionen mit allen erforderlichen Kontrollen und Überwachungen, erhebliche finanzielle Aufwendungen. Die dadurch beanspruchten Arbeitskräfte haben der privaten Wirtschaft gerade in der Zeit guter Wirtschaftslage gefehlt und werden ihr dann überlassen, wenn sie Mühe hat, die bereits beschäftigten Leute durchzuhalten.

Nur kurz sei hier nochmals daran erinnert, daß dank dem,

auch durch die Verbilligungsmaßnahmen, verzerrten Preisgefüge eine Abkehr von bisherigem Nahrungsmittelverbrauch auf andere Warengattungen, Umstellungen der Wirtschaft bedingt hat, die dann nachträglich, wenn die in freier Konkurrenz entstandenen Preise die Produktionsrichtung wieder bestimmen, teilweise rückgängig gemacht werden müssen. Da aber jede Umstellung mit Kosten verbunden ist, wird die Volkswirtschaft dadurch nochmals belastet. Das gilt vor allem für die Landwirtschaft, die versucht, sich die in den Mangelzeiten erzielten Preise vom Bunde auch für die Zukunft, womöglich mit einer Abnahmeverpflichtung, garantieren zu lassen. Wenn die Schweiz konkurrenzfähig bleiben will, muß sie die Möglichkeit haben, billige Beschaffungsquellen für Rohstoffe und Nahrungsmittel auszunützen, was bei der gegenwärtigen extremen Agrarschutzpolitik nicht möglich ist. Eine anpassungsfähigere und liberalere Außenhandelspolitik, besonders auf dem Agrarsektor, läßt sich mit dem Schutze der einheimischen Landwirtschaft sehr wohl verbinden und ist auf die Dauer die einzig mögliche schweizerische Lösung.

2. Verbilligungsmaßnahmen und Wirtschaftslage.

Die Verbilligungsaktionen wuchsen aus der Sorge um das schweizerische Preisniveau, waren also getragen vom Bestreben, die Landesversorgung möglichst günstig sicherzustellen, ohne daß das bisherige wirtschaftliche Gefüge durch eine ungesunde Entwicklung auf einzelnen Wirtschaftsgebieten zerstört würde. Dadurch hat die Verbilligung viel dazu beigetragen, daß das Volk nie das Vertrauen in seine Behörden verlor und während der ganzen Dauer des Krieges bereit war, trotz reduzierter Lebenshaltung zugunsten unserer Unabhängigkeit und geordneter Wirtschaftsverhältnisse vermehrte Anstrengungen auf sich zu nehmen.

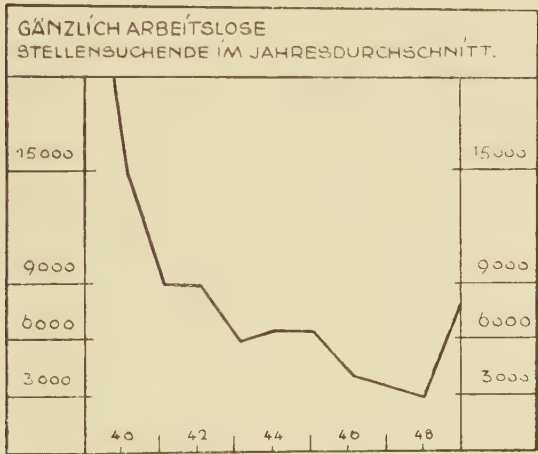
Während normalerweise die Zahl der Arbeitslosen als verläßlicher Barometer der Wirtschaftslage betrachtet werden kann, versagte diese Methode schon während des Krieges

und seither noch mehr. Da die Arbeitslosigkeit praktisch verschwand und Zehntausende ausländischer Arbeitskräfte herbeigezogen werden mußten, nehmen wir als Index die vom Fabrikgesetz erfaßten Arbeiter und Angestellten (Graph. Darstellung S. 123). Von 1939 bis 1941 stieg deren Zahl von 368 000 auf 436 000, sank in den folgenden Jahren etwa um 10 000, um 1945 wiederum den Stand von 1941 zu erreichen. Dann aber setzte infolge des beträchtlichen in- und ausländischen Nachholbedarfes ein gewaltiger Aufschwung ein, der 1948 mit 531 000 Beschäftigten den Höchststand erreichte und dann 1949 wieder auf 497 000 zurückging. Aber nicht nur die Industrie, sondern fast alle Zweige der Volkswirtschaft profitierten von dieser außerordentlich günstigen Wirtschaftslage. Während sonst die Frage der Arbeitslosigkeit die Arbeitsämter beschäftigte, konnten nun aus all den umliegenden Ländern kaum genügend Arbeitskräfte herbeigezogen werden, um alle offenen Arbeitsplätze zu besetzen.

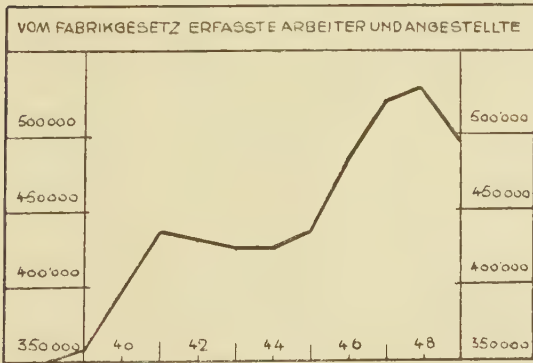
Wie wir gesehen haben, hatten die Löhne Ende 1945 den Vorkriegsstand wieder erreicht. Wir müssen nun die Verbilligungsmaßnahmen in dieser gesamtwirtschaftlichen Entwicklung betrachten, und da kann es sicher nicht als sinnvolle Wirtschaftspolitik bezeichnet werden, wenn in einer Zeit, da jede freie Arbeitskraft gleich von drei Arbeitgebern umworben wurde, der Bund jedes Jahr über 100 Millionen Franken für die Reduktion der Lebenshaltungskosten ausgab; 1948 aber, als der Aufschwung seinen Höhepunkt erreichte, wurden allein für diesen Zweck 12 Prozent der gesamten Bundesausgaben aufgewendet. Mit Recht wurden in der Presse immer wieder Stimmen laut, die die unbequeme Frage aufwarfen, was man in Zeiten der Depression zu tun gedenke, wenn der Bund selbst in einer Zeit nie dagewesener wirtschaftlicher Blüte solche Summen für Maßnahmen verschwende, die nur in Depressionszeiten ihre Berechtigung haben.

Andererseits sei daran erinnert, daß auch die hohen Steuern den Aufschwung indirekt verschärften, da sich die starke Steu-

erprogression in guten Geschäftsjahren besonders auswirkte. Da die Unternehmer nun ein Interesse daran hatten, den ausgewiesenen Reingewinn möglichst klein zu halten, nahmen sie Anschaffungen und Renovationen vor, die leicht auf spätere Zeit hätten verschoben werden können, was einen aus-



Volkswirtschaft 1950, Heft 1, S. 24.



Volkswirtschaft 1950, Heft 1, S. 30.

geglichenern, gesündern Wirtschaftsablauf begünstigt hätte⁶¹⁾. Daneben befleißigte sich selbst die öffentliche Hand vielfach keines konjunkturgerechten Verhaltens, weshalb der Delegierte für Arbeitsbeschaffung alle öffentlichen Körperschaften mehrmals eindringlich zu größter Zurückhaltung bei der Ausführung von Bauvorhaben ermahnen mußte⁶²⁾.

Besonders ungünstig muß auch beurteilt werden, daß, als dies gar nicht mehr notwendig gewesen wäre, Gelder für Verbilligungsaktionen aufgewendet wurden, die zur Abtragung der Bundesschuld hätten verwendet werden können. Darin liegt unter anderem auch die betrübliche Feststellung begründet, die der Bundesrat in seiner Botschaft zur Staatsrechnung 1949 macht: „Dieses Jahr beträgt die Vermögensverbesserung nur zwei Mio. Fr. Die Abtragung der Fehldeckung ist damit bereits wieder nahezu zum Stillstand gekommen.“ In einem Jahre ausgesprochen guter Wirtschaftslage, bei Eingang von 1,5 Milliarden Franken, gelingt es gerade noch, die Staatsrechnung auszugleichen. Wohl nichts könnte deutlicher als diese Tatsache beweisen, wie sehr die Verbilligung mit andern Staatsaufgaben konkurriert. Dabei müssen wir bedenken, daß die Weltlage keineswegs hoffnungsvoll ist, der Höhepunkt des Aufschwungs ist zweifellos überschritten und die Bundesschuld beträgt annähernd 8 Milliarden Franken. Selbst wenn wir von einer Wirtschaftsdepression absehen, stellen sich dem Bunde Aufgaben, die bedeutende Mittel erfordern, sodaß es wünschenswert und beruhigend wäre, wenn diesen Aufgaben, um nur die Wehraufwendungen und das Verkehrswesen zu nennen, mit einer geringern Bundesschuld entge-

61) Vgl. Geyer E.: Steuerpolitik und Konjunkturpolitik, in Festgabe für Eugen Großmann, S. 68 - 78.

62) „Es ist keine Übertreibung, wenn ich Ihnen sage, daß wir in den letzten Jahren einen erheblichen Teil unserer Arbeit darauf verwendeten, die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden zu einer konjunkturgerechten Verteilung der Aufträge und zur Zurückstellung bestimmter Arbeiten zu bewegen.“ Referat von Dir. Zipfel, 5. Mai 1948. Mittlgsbl. d. Del. f. Arbeitsbeschaffung, 4. Jg. 1948 Heft 2, S. 20.

gengesehen werden könnte. Des weitem aber glaubt wohl niemand, daß nun die Zeit der ewigen Wirtschaftsblüte angebrochen sei, sodaß auch für die Arbeitsbeschaffung in einer Depression Mittel zur Verfügung stehen sollten.

Daß sich auch die Behörden dem Ernst der Lage nicht verschließen, geht aus dem Schlusse der erwähnten Botschaft des Bundesrates (S. 19) hervor, wo nach einem Rückblick auf die Finanzverhältnisse des Bundes in den vergangenen 100 Jahren ausgeführt wird: „ . . . daß ein Jahresaufwand von 1,5 Milliarden, d. h. mehr als 300 Fr. pro Kopf der Bevölkerung, nur für die Bedürfnisse des Bundesstaates allein, an die Tragfähigkeit der schweizerischen Volkswirtschaft Anforderungen stellt, denen sie nur in Zeiten guter Konjunktur gewachsen ist. Auch die Fehldeckung der eidg. Staatsbilanz im Betrage von 8 Milliarden, das sind nahezu 1700 Franken pro Einwohner, muß bedenklich stimmen. Wir halten es deshalb für unsere Pflicht, auch bei dieser Gelegenheit wiederum darauf aufmerksam zu machen, daß dem Bundeshaushalt Grenzen gesetzt sind, die nicht überschritten werden können, ohne unsere Wirtschaft und ihre Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkte zu gefährden. Nur ausgesprochener Sparsinn in der Erfüllung der Staatsaufgaben und große Zurückhaltung in den Anforderungen, die man an den Staat selber stellt, sowie eine ständige weitgehende Bereitschaft des ganzen Volkes, dem Bund die nötigen Mittel zur Erfüllung seiner Aufgaben zur Verfügung zu stellen, können ihm den Kredit erhalten, den er im In- und Ausland genießt.“

V. Schlußbetrachtung.

Das Ziel der Verbilligungsmaßnahmen war die Tiefhaltung des schweizerischen Preisniveaus und dann dessen Stabilisierung auf dem Stande vom Herbst 1945, d. h. auf einem Indexstand der Kosten der Lebenshaltung zwischen 150 und 153 Punkten. Ein vermehrter Einsatz von Bundesmitteln zur Reduktion der Lebenshaltungskosten sollte das schweizerische Preisniveau demjenigen des Auslandes anpassen, um auch in der Nachkriegszeit konkurrenzfähig zu bleiben. Gleichzeitig aber sollte die Arbeitnehmerschaft ihren Vorkriegsreallohn wieder erhalten, ohne daß Nominallohnerhöhungen, die erfahrungsgemäß nur schwer rückgängig zu machen sind, notwendig wurden. Da es schien, daß durch Verbilligungsaktionen diesen beiden Erfordernissen genügt werden könne, war gegen den Ausbau dieser Maßnahmen nichts einzuwenden.

Heute müssen wir erkennen, daß die Verbilligungsaktionen die in sie gesetzten Hoffnungen nicht erfüllt haben. Der Lebenskostenindex stand anfangs 1950 auf 161, also 10 Punkte höher als vier Jahre früher. Wenn er nicht noch mehr angestiegen ist, so kommt dieses Verdienst nicht so sehr den Verbilligungsmaßnahmen als vielmehr dem Stabilisierungsabkommen der Jahre 1948 und 1949 zu. Die Nominallöhne aber sind in der gleichen Zeit von 151 auf 184 angestiegen, sodaß sich gegenüber der Vorkriegszeit ein Reallohnge Gewinn von 14 Prozent ergibt.

Was wir heute kritisieren müssen, ist die Tatsache, daß die Behörden unter dem Drucke sozialistischer Propaganda, daß die Aufhebung der Verbilligung schwere politische und soziale Spannungen entstehen lasse, nicht gewagt haben, den als richtig erkannten Abbau vorzunehmen. Damals, bis zum Herbst 1946, hatten die Verbilligungsaktionen ihre Aufgaben erfüllt: Der Lebenskostenindex stand einige Punkte tiefer als

bei Kriegsende, die Stabilisierung des Preisniveaus war also vollauf gelungen. Aber auch die Arbeiterschaft hatte den Vorkriegsreallohn nicht nur wieder erreicht, sondern um 8 Prozent überschritten.

Wenn wir das gesamte Verbilligungsproblem überblicken, so stellt es sich hauptsächlich unter zwei Gesichtspunkten dar, einmal die finanzielle Seite, wo die große Belastung des Bundeshaushaltes unverkennbar ist, und anderseits die Auswirkungen auf die Lebenshaltung der Bevölkerung. Wir wollen die Vor- und Nachteile der Verbilligungsmaßnahmen kurz zusammenfassen, um dann zu einem abschließenden Urteil zu kommen. Da es sich um praktische Maßnahmen handelte, müssen wir sie im Gesamtablauf des Wirtschaftslebens betrachten und damit den sich wandelnden Voraussetzungen Rechnung tragen, denn was gestern gut und vertretbar war, braucht es heute unter weitgehend andern Bedingungen nicht mehr zu sein. Für die Verbilligungsaktionen liegt diese Zäsur in der zweiten Hälfte 1946, als sich statt der befürchteten Nachkriegsdepression, mehr und mehr die Anzeichen einer eigentlichen Hochkonjunktur geltend machten.

Die Verbilligungssubventionen beliefen sich im besprochenen Jahrzehnt 1940 - 1949 auf 1007 Millionen Franken, das sind 5 Prozent der gesamten Bundesausgaben für diesen Zeitraum, in dem die Bundesschuld eine Zunahme von 6 Milliarden Franken erfahren hat. Anderseits beliefen sich die gesamten Bundessteuereinnahmen in der gleichen Zeit auf rund 6,5 Milliarden und der Ertrag der Grenzzölle auf 2 Milliarden Franken. Wenn da die Verbilligung 16 % bzw. 48 % dieser Einnahmen beanspruchte, so kann die große Belastung der Bundeskasse von niemandem in Abrede gestellt werden.

Der Einfluß der Verbilligung auf die Preisentwicklung der verbilligten Nahrungsmittel muß günstig beurteilt werden, denn es hat sich eindeutig gezeigt, daß es durch sie möglich ist, die Preise lebenswichtiger Artikel tief zu halten. Doch

darf nicht übersehen werden, daß dazu beträchtliche finanzielle Mittel bereitgestellt werden müssen. Da durch die Verbilligung die elastische Nachfrage, besonders nach den animalischen Produkten, stark ausgedehnt wird, müssen diese Maßnahmen mit der Rationierung verbunden werden, damit die gleichmäßige Versorgung aller sichergestellt wird. Die Verbilligung von Artikeln mit unelastischer Nachfrage, vor allem Brot und Milch, läßt sich auch ohne Rationierung durchführen, doch besteht dann die Gefahr, daß das verbilligte Nahrungsmittel als billigerer Ersatzstoff mißbraucht wird, wie das vor allem in der Verwendung von Ruchbrot und Ruchmehl als Futtermittel eingetreten ist. Es zeigt sich, daß auch hier bei einem unter dem effektiven Marktpreis angesetzten Preis durch Kontingentierung oder Rationierung ein künstliches Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage hergestellt werden muß. Ist dies nicht der Fall, so müssen die Preise sekundärer Erzeugnisse wie Fleisch so angesetzt werden, daß die Nahrungsmittel nicht aus Rentabilitätsbetrachtungen ihrer eigentlichen Bestimmung entzogen und als Futtermittel verwendet werden. — Sodann aber wendet sich die Allgemeinheit weit weniger gegen Preiserhöhungen, wenn diese von der Bundeskasse getragen werden. Damit begünstigt die Verbilligung eine Verzerrung des Preisgefüges, das durch die mannigfaltigen Eingriffe mehr und mehr erstarrt und damit bei einer Normalisierung der Versorgung die Preis-anpassung behindert. Dennoch setzten sich die marktwirtschaftlichen Kräfte durch, sobald die kriegsbedingten Markthemungen wegfielen und soweit sie daran nicht durch restriktive Maßnahmen gehindert wurden. Das war vor allem bei den Agrarprodukten der Fall, wo die Landwirtschaft zur Aufrechterhaltung ihres Preisniveaus weitgehende Importbeschränkungen forderte. Aber selbst da war die Dynamik des Marktes oft stärker als alle Vorschriften. Unter den kriegsbedingten Einschränkungen konnte die Verbilligung 1941 - 1946 die in sie gesetzten Hoffnungen erfüllen, indes sie nach 1946

ihre Existenzberechtigung verloren hatte. Die Preisentwicklung wäre ohne weitere Verbilligungssubventionen kaum stürmischer verlaufen, wohl aber hätte dem Bundeshaushalte eine halbe Milliarde Franken erspart werden können, da trotz dieser zusätzlichen Summe das gesteckte Ziel nicht erreicht, ja im Gegenteil gerade die entgegengesetzten Tendenzen gefördert wurden.

Die Verbilligung hat in der Hochkonjunktur selber zur Preissteigerung beigetragen, indem sie bei ohnehin reichlicher Geldversorgung die Haushalte mit vermehrter Kaufkraft ausstattete. Dies in einer Zeit, da äußerste Zurückhaltung geboten war, und da jede vermehrte Nachfrage den Preisauftrieb noch mehr verschärfen mußte. Die Ernüchterung trat erst ein als erkannt werden mußte, daß das Preis-Lohn-Treiben niemandem Nutzen brachte, dagegen alle durch die sinkende Kaufkraft des Frankens schädigte. Erst durch das Stabilisierungsabkommen ist dann, dank dem Verantwortungsbewußtsein der Beteiligten, erreicht worden, wozu die Verbilligung unter den herrschenden Umständen niemals in der Lage gewesen wäre: Die Preise wurden stabilisiert, indes die Löhne mit Realerfolg leicht anstiegen.

Als Mittel der Lohnpolitik empfehlen sich die Verbilligungsaktionen vor allem dann, wenn durch sie das gesunkene Realeinkommen gehoben werden kann, ohne daß wie bei Nominalloohnerhöhungen das Preisniveau erhöht wird. Dies war denn auch in der zweiten Kriegshälfte und unmittelbar nach Kriegsschluß in der Schweiz der Fall, wo im Interesse der Konkurrenzfähigkeit dem Auslande gegenüber jeder weitere Preisauftrieb verhindert werden mußte. Waren die Verbilligungsmaßnahmen damals zu begrüßen, so änderte sich das unter den gewandelten Voraussetzungen, wie sie nach 1946 bestanden, als die Reallöhne das Vorkriegsniveau überschritten und damit die Berechtigung der Verbilligungsaktionen in Wegfall gebracht hatten. Wenngleich die Befürworter der Weiterführung nun nach andern Argumenten suchten und sie

auch in sozialpolitischen Erwägungen fanden, so darf nicht übersehen werden, daß damit die Löhne künstlich über dem Stande gehalten wurden, der sich aus dem Verhältnis der Produktionsfaktoren zueinander ergeben hätte. Das aber kann leicht zu Störungen und zur Beeinträchtigung der Produktivität der Gesamtwirtschaft führen.

Bei den offiziellen Stellungnahmen des Bundesrates zu den Verbilligungsaktionen spielten die sozialpolitischen Momente nur eine geringe, untergeordnete Rolle, da den Minderbemittelten anderweitig Hilfe gewährt wurde (Notstandsaktionen). Wenn daher, besonders seit 1946, sozialpolitische Argumente in erster Linie für die Beibehaltung dieser Maßnahmen ins Feld geführt wurden, so müssen wir uns bewußt sein, daß diesen Aktionen damit eine neue Aufgabe zugewiesen wurde, die sie nur sehr mangelhaft und äußerst unrationell erfüllen konnten. Wenn wir annehmen, daß 10 Prozent der Bevölkerung auf die Verbilligungssubventionen wirklich angewiesen waren, so hätte sich die, durch die Verbilligungsaktionen erreichte Wirkung mit gut 100 Millionen Franken erzielen lassen, ganz abgesehen von den weit geringern Umtrieben. Daß sich das Problem der Hilfe an die Minderbemittelten ohne Deklassierung lösen läßt, haben die Notstandsaktionen bewiesen, die 1943 in 1280 Gemeinden mit 327 312 beteiligten Personen ihren Höchststand erreichten. Wir haben zudem gesehen, daß die Entlastung durch die Verbilligung mit wachsender Familiengröße zunimmt, daß aber die Differenzierung nach dem Einkommen nicht sehr ausgeprägt ist, was von der relativ starren Nachfrage nach den am meisten verbilligten Artikeln Brot und Milch herrührt.

Bei der Beurteilung der Verbilligungsmaßnahmen für den Familienhaushalt ist zunächst festzuhalten, daß die Entlastung bei weitem nicht jenes Ausmaß erreicht, wie es im Lebenskostenindex zum Ausdruck kommt. Das rührt daher, daß der Lebenskostenindex gerade Brot und Milch in viel zu grossen Mengen berücksichtigt, während andererseits die zusätzli-

che Steuerbelastung vernachlässigt wird. Im Jahre 1948, da mehr als ein Fünftel der gesamten Verbilligungssumme der Zehnjahresperiode zur Auszahlung kam, wurde die Durchschnittsfamilie mit zwei Kindern durch diese Aktionen mit rund 200 Franken entlastet. Dabei kam die Verbilligung vor allem den kinderreichen Familien mit kleinen Einkommen zugute, während bei der Aufbringung der Gelder vor allem die mittlern und obern Schichten herangezogen werden, so daß sich in gewissem Umfange ein Einkommensausgleich ergibt. Dennoch sind wir der Ansicht, daß die Verbilligung als Mittel des Einkommensausgleichs sehr wenig geeignet ist, da der Aufwand mit der Entlastung der Bedürftigen in keinem Verhältnis steht. Zudem aber dürfen die negativen Wirkungen, die von der höhern Besteuerung ausgehen, nicht übersehen werden. Noch immer ist der gesamten Volkswirtschaft am besten gedient, wenn die Initiative des Einzelnen nicht gelähmt wird, da sie die beste Garantie für die Vermehrung des Sozialprodukts und des Fortschritts ist. Auf die Dauer ist eine weitere Steigerung des Lebensstandards der gesamten Bevölkerung nur durch größere Produktivität der Wirtschaft möglich. Es ist daher äußerst kurzsichtig, wenn gefordert wurde, die Verbilligungsmaßnahmen, deren wirtschaftshemmende Wirkungen stark überwiegen, weiterzuführen, nur weil die ‚Reichen‘ bezahlen müssen.

Die Verbilligungsaktionen haben weiter gezeigt, daß es äußerst schwierig ist, einmal gewährte Zuschüsse wieder abzubauen, da die interessierten Kreise nie um eine Begründung verlegen sind, die die Weiterführung dringend erfordert. Wäre die Einstellung der Verbilligungsmaßnahmen im Jahre 1946 nicht an den politischen Widerständen gescheitert, so könnte die Schlußkritik nur günstig lauten, da damals mit der Hälfte der Summe, die bis 1949 erforderlich war, das angestrebte Ziel erreicht wurde, während die Weiterführung die Auftriebstendenzen eher begünstigte. Je länger aber diese Maßnahmen weitergeführt wurden, desto mehr verquickten

sie sich mit den Maßnahmen zum Schutze der einheimischen Landwirtschaft. Diese aber reduzieren die Lebenshaltungskosten nicht, sondern wirken preishochhaltend. Damit ist nichts gegen die Notwendigkeit der Erhaltung einer lebensfähigen eigenen Landwirtschaft gesagt, der besonders für die Landesversorgung in Kriegszeiten große Bedeutung zukommt, aber man darf nicht von Verbilligung sprechen, wo das Gegenteil der Fall ist.

Wir kommen zum Ergebnis, daß die Verbilligungsaktionen ein brauchbares Instrument zur Tiefhaltung der Lebenshaltungskosten sind, solange die staatliche Preiskontrolle ihre Aufgabe umfassend erfüllen kann. So hat denn die Verbilligung viel dazu beigetragen, daß das Volk das Vertrauen in seine Behörden nie verlor und während des ganzen Krieges bereit war, trotz reduzierter Lebenshaltung zugunsten unserer Unabhängigkeit und geordneter Wirtschaftsverhältnisse, vermehrte Anstrengungen auf sich zu nehmen. Wenn sich aber die Marktlage soweit normalisiert hat, daß Angebot und Nachfrage die preisregulierende Funktion wiederum übernehmen können, muß die künstliche Beeinflussung der Preisrelationen eingestellt werden, da sie das gesamte Wirtschaftsgefüge verfälschen und damit zu Umstellungen und weiteren volkswirtschaftlichen Verlusten führen. Ganz eindeutig muß festgestellt werden, daß die schweizerische Volkswirtschaft vor dem Kriege auf den Grundsätzen der Wirtschaftsfreiheit, der Marktwirtschaft beruhte. Die Verbilligungsmaßnahmen waren stets nur als Überbrückungsmaßnahmen anzusprechen, die wie andere kriegswirtschaftliche Maßnahmen wieder einzustellen waren in dem Maße, wie die veranlassenden außerordentlichen Umstände dahinfielen. Dabei wollen wir allerdings nicht vergessen, daß es heute leicht ist, die in der Vergangenheit getroffenen Maßnahmen zu kritisieren und eingetretene Mängel aufzuzeigen. Bedenkt man aber die verworrenen Verhältnisse angesichts einer stets ungewissen Entwicklung der eigenen Volkswirtschaft, wie der gesamten Weltwirtschaft, wo

sich die maßgebenden Daten innert kürzester Zeit grundlegend wandelten, so ist verständlich, daß nicht immer Zeit blieb alle notwendig erscheinenden Maßnahmen auf ihre weiteren Auswirkungen zu untersuchen. Wenn sich die Verbilligungsaktionen in ihren volkswirtschaftlichen Auswirkungen nicht als so vorteilhaft erwiesen haben wie vielfach angenommen wurde, so sei hier nochmals auf die äußerst beruhigende psychologische Wirkung hingewiesen, die sie besonders in den untern Volksschichten ausgeübt haben. So treten denn letztlich doch alle materiellen Bedenken zurück hinter der Tatsache, daß durch die Verbilligungsmaßnahmen großen Volksteilen in ernster und stürmischer Zeit viel Sorge um den Lebensunterhalt abgenommen werden konnte, sodaß auch sie mit Zuversicht in die Zukunft blickten, denn letztlich geht es ja nicht um wirtschaftliche, materielle Dinge, sondern um das Wohl der Menschen, deren Sorgen und Wünsche im Wirtschaften ihren Ausdruck finden.

Curriculum vitae.

Ich wurde am 21. Januar 1925 in meiner Heimatgemeinde Niedergösgen als Sohn des Josef Meier, Gärtnermeister, geboren, wo ich auch die Primarschule besuchte. Nach 2¹/₂ Jahren Bezirksschule Schönenwerd oblag ich den Mittelschulstudien in Stans und Schwyz, wo ich 1945 die eidgenössische Maturitätsprüfung Typus C ablegte. Nachdem ich anschliessend zwei Semester an der ETH Abt. für Maschinenbau eingeschrieben war, begann ich im Herbst 1946 meine volkswirtschaftlichen Studien an der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich, die ich nach 9 Semestern mit den mündlichen Prüfungen am 7. Juli 1951 abschloß.

